

Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfe in Wohnungsnotfällen in Schleswig-Holstein: Abschlussbericht

Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Busch-Geertsema, V., & Evers, J. (2007). *Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfe in Wohnungsnotfällen in Schleswig-Holstein: Abschlussbericht*. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V..
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-340925>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Volker Busch-Geertsema/Jürgen Evers

Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfe in Wohnungsnotfällen in Schleswig-Holstein

Abschlussbericht

Bremen, im September 2007



Erstellt durch die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.
Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen
Telefon: 0421 / 334 70 80 – Fax: 0421 / 339 88 35
E-Mail: post@giss-ev.de
Homepage: www.giss-ev.de

Projektbearbeitung: Dr. Volker Busch-Geertsema, Jürgen Evers
Textgestaltung, Layout und Büroorganisation: Gertraude Klaiber

Bremen, September 2007

Inhaltsverzeichnis

1.	EINFÜHRUNG	5
1.1	Aufbau und Fragestellungen des Untersuchungsvorhabens	6
1.2	Stand der Forschung.....	6
1.3	Methodisches Vorgehen in lokalen Fallstudien.....	9
1.4	Projektbegleitender Beirat	12
1.5	Aufbau des Berichtes	12
2.	UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE.....	14
2.1	Zuständigkeitsregelungen und Organisation der Hilfen.....	14
2.1.1	Zuordnung der Leistungsberechtigten	14
2.1.2	Organisation der Hilfen	18
2.2	Regelung der Unterkunftskosten. Erfahrungen und Einschätzungen.....	26
2.2.1	Zur Relevanz der Unterkunftskosten nach SGB II für die Kommunen.....	26
2.2.2	Regelung der Angemessenheit in den Fallstudienorten	28
2.2.3	Bewertung der Angemessenheit der Mietobergrenzen durch die Fachleute vor Ort	36
2.2.4	Häufigkeit von unangemessenen Unterkunfts- und Heizkosten und Reaktionsweisen der Kommunen	37
2.2.5	Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung am Wohnungsmarkt.....	41
2.3	Prävention von Wohnungslosigkeit.....	43
2.3.1.	Zur Organisation und Praxis von präventiven Hilfen unter der neuen Gesetzgebung	43
2.3.2	Zur Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Fallstudienorten	48
2.3.3	Erklärungsansätze zur quantitativen Entwicklung und Einschätzungen zum künftigen Verlauf	53
2.4	Psychosoziale Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen	54
2.4.1	Verfügbarkeit und Abstimmung von Hilfen nach SGB II und SGB XII	54
2.5	Aktivierung und Sanktionen	57
2.5.1	Aktivierung	57
2.5.2	Sanktionen	58
2.6	Veränderungsbedarfe aus Sicht der Befragten	61

3.	ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	62
3.1	Zusammenfassung.....	62
3.1.1	Anlage und Hauptfragestellungen der Untersuchung	62
3.1.2	Zuständigkeitsregelungen und Organisation der Hilfen	63
3.1.3	Regelung der Unterkunftskosten und ihre Auswirkungen	66
3.1.4	Prävention von Wohnungslosigkeit und quantitative Entwicklung.....	69
3.1.5	Psychosoziale Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen	72
3.1.6	Aktivierung und Sanktionen.....	73
3.2	Empfehlungen	74
3.2.1	Empfehlungen für gesetzliche Veränderungen	74
3.2.2	Weitere übergreifende Empfehlungen.....	75
3.2.3	Empfehlungen zu den Zuständigkeitsregelungen und zur Organisation der Hilfen	76
3.2.4	Empfehlungen zur Regelung der Leistungen für Unterkunft und Heizung und zu wohnungspolitischen Maßnahmen	77
3.2.5	Empfehlungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit	79
3.2.6	Empfehlungen zu den psychosozialen Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen	81
3.2.7	Empfehlungen zu den Bereichen der Aktivierung und Sanktionen	82
4.	LITERATUR	83

1. EINFÜHRUNG

Zum 1.1.2005 trat eine umfassende Reform der Mindestsicherungssysteme in Kraft, die gemeinhin mit den Stichworten „Hartz IV“ und „Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ bezeichnet wurde und ihre gesetzliche Grundlage insbesondere in den beiden neu eingeführten Büchern des Sozialgesetzbuches (SGB), dem SGB II („Grundsicherung für Arbeitssuchende“) und dem SGB XII („Sozialhilfe“) fand.

Die mit dieser Reform verbundenen gesetzlichen und organisatorischen Veränderungen berühren in einer ganzen Reihe von Bereichen auch die Hilfen in Wohnungsnotfällen. Bereits vor ihrem Inkrafttreten wurde die These vertreten, dass die Reform aus leicht nachvollziehbaren Gründen zu einem erhöhten Wohnungsnotfallrisiko führen wird.¹ Gründe dafür sind unter anderem das reduzierte Einkommensniveau bei vielen Personen mit vormaligem Arbeitslosenhilfebezug, neue Risiken durch die mit dem Prinzip des „Forderns und Förderns“ verbundenen Sanktionen sowie die Beschränkung der Übernahme von Unterkunft- und Heizkosten auf die im Rahmen der neuen Mindestsicherung nach dem SGB II anerkannte „angemessene“ Höhe. Ob das erhöhte Wohnungsnotfallrisiko jedoch auch in eine Zunahme von manifester Wohnungslosigkeit einmünden würde, war und ist – so war auch bereits vor Inkrafttreten der Reform klar – in hohem Maße davon abhängig, wie sich die lokalen Arbeits- und Wohnungsmärkte entwickeln und wie jeweils vor Ort die Hilfen in Wohnungsnotfällen organisiert und die neuen gesetzlichen Regelungen in die Praxis umgesetzt werden.

Seit Einführung der beiden Gesetze hat es bereits eine ganze Reihe weiterer Veränderungen gegeben, unter anderem durch das *„Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“* vom 24.3.2006 (u.a. mit einer Neuregelung der gesetzlichen Bestimmungen zur Mietschuldenübernahme sowie der Einbeziehung unverheirateter Kinder in die elterliche Bedarfsgemeinschaft) und durch das *„Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende“* vom 20.7.2006 (u.a. mit diversen Verschärfungen bei den Sanktionsregelungen).

Das Diakonische Werk Schleswig-Holstein hat unser Institut im September 2005 damit beauftragt, eine Studie mit dem Arbeitstitel „Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfe in Wohnungsnotfällen“ durchzuführen, um eine Reihe detaillierter Fragestellungen zu beantworten, die aus einer genaueren Analyse der neuen Gesetzgebung in Bezug auf mögliche Risiken und Handlungserfordernisse resultierten. Im Rahmen lokaler Fallstudien sollte vor allem untersucht werden, in welcher Weise sich die neuen gesetzlichen Regelungen in unterschiedlichen lokalen Kontexten auf die Integrationschancen und Ausgrenzungsrisiken für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte auswirken. Dabei sollten sowohl problematische Folgewirkungen der Reform analysiert als auch Beispiele guter Praxis zur Reduzierung absehbarer Risiken und zur Nutzung möglicher Potenziale der neuen Gesetzeslage evaluiert und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Im Mai 2006 wurden die Ergebnisse unserer ersten Untersuchungswelle (vom Winter 2005/2006) in einem Bericht (sowie in Heft 1/2007 der Zeitschrift WOHNUNGSLOS eine Kurzfassung zentraler Ergebnisse) veröffentlicht (Busch-Geertsema/Evers 2006, 2007). Der vorliegende Endbericht des Untersuchungsvorhabens greift diese Zwischenergebnisse wieder auf und aktualisiert sie um die bis zur zweiten Untersuchungswelle im März/April 2007 stattgefundenen Veränderungen.

Auch an dieser Stelle sei nochmals allen Beteiligten an Fachtagen und Einzelinterviews sowie bei der Beschaffung von Detailinformationen für die bereitwillige Teilnahme und die große Bereitschaft, uns bei der Beantwortung der zahlreichen Forschungsfragen behilflich zu sein, ausdrücklich gedankt. Besonderer Dank geht auch an die Träger und Dienststel-

¹ Busch-Geertsema 2004a und b, Busch-Geertsema/Evers 2004, S. 123 ff.

len, die uns vor Ort entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt haben und bei der Koordination der Fachtage behilflich waren.

1.1 AUFBAU UND FRAGESTELLUNGEN DES UNTERSUCHUNGSVORHABENS

Zur Durchführung des Forschungsvorhabens wurden insgesamt acht lokale Fallstudien in den vier kreisfreien Städten und weiteren vier ausgewählten Landkreisen durchgeführt, bei denen alle Fragen, die sich aufgrund der neuen Rechtslage stellen, mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren vor Ort gemeinsam diskutiert und – soweit möglich – beantwortet werden sollten. Die Fragestellungen bezogen sich sowohl auf die Neuregelung der Zuständigkeiten und der Zuordnung von hilfebedürftigen Personen als auch auf die Neuregelung von Leistungsansprüchen, des Leistungsniveaus und der daraus resultierenden Risiken sowie auf die praktischen Auswirkungen der Aktivierungsmaßnahmen und Sanktionen, die die neue Gesetzgebung vorsieht (die Fragestellungen im Einzelnen können im Ergebnisbericht der ersten Auswertungswelle nachgelesen werden, vgl. Busch-Geertsema/Evers 2006, S. 6 - 9). Diverse gesetzliche Veränderungen (beispielsweise im Hinblick auf die Zuständigkeiten für Mietschuldenübernahmen und für Personen in stationären Einrichtungen, auf die Wohnungsversorgung von Hilfebedürftigen unter 25 Jahren und auf Sanktionen bei Pflichtverletzungen) warfen nach Abschluss der ersten Untersuchungswelle weitere Fragen über ihre Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallproblematik und die lokale Organisation der Hilfen auf, die in der zweiten Befragungswelle im März/April 2007 besprochen werden konnten. In der zweiten Untersuchungswelle wurde auch erfasst, welche weiteren relevanten Veränderungen es zwischenzeitlich vor Ort gegeben hatte und ob Einschätzungen aus dem Winter 2005/2006 über die zukünftige Entwicklung bestätigt werden konnten oder zu revidieren waren.

1.2 STAND DER FORSCHUNG

In unserem Bericht nach der ersten Untersuchungswelle hatten wir die Ergebnisse einiger Aufsätze und Untersuchungen referiert, die bis dato erschienen waren und vor allem die Frage der Angemessenheit der Unterkunftskosten und potenzielle wohnungspolitische Auswirkungen thematisierten.²

Für Schleswig-Holstein lag im Herbst 2005 bereits eine erste landesweite Einschätzung der Zahl der Haushalte im Bezug von Leistungen nach dem SGB II mit „zu hohen“ Wohnkosten vor. Sie basierte auf einer Befragung der schleswig-holsteinischen Kommunen für die Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein bis 2020, die vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Innenministeriums Schleswig-Holstein durchgeführt und im Oktober 2005 veröffentlicht wurde (IfS 2005): *„Durchschnittlich 11 % der Wohnungen in den befragten Kommunen werden von einer Arbeitslosengeld II beziehenden Bedarfsgemeinschaft bewohnt, darunter überschreiten nach Einschätzung der Kommunen 18 % mit ihren Wohnkosten die gesetzten Obergrenzen bzw. angemessenen Beträge. Etwa zwei Drittel der Überschreiter sollen nach den Plänen der Kommunen binnen der nächsten zwölf Monate zu einer Senkung der Wohnkosten (durch Umzug, Untervermietung) aufgefordert werden.“* (Kurzfassung, S. XII). Landesweit würden damit ca. 22.000 Bedarfsgemeinschaften in Schleswig-Holstein die Mietobergrenzen der Kommunen überschreiten, von denen ca. 15.000 zur Kostensenkung aufgefordert würden (Lang-

² Vgl. dazu auch Busch-Geertsema 2006. Berücksichtigt wurden dabei u.a. die Ergebnisse des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ (Busch-Geertsema/Evers/Ruhstrat 2005), zwei Befragungen von Kommunen im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zu kommunalen Wohnungsversorgungskonzepten (BBR 2005a und b), eine Untersuchung des GEWOS-Instituts zur Angemessenheit der Mietobergrenzen in Bremen (GEWOS 2005) sowie diverse Aufsätze und Studien mit Einschätzungen zum Umfang der zu erwartenden Umzugsbewegungen (Schulte 2004, Rips 2005, Kolf 2005, Topos Stadtforschung 2005).

fassung, S. 242/243 mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass es sich um „grob ermittelte Werte“ handle).

Als ein weiteres interessantes Auswertungsergebnis der bundesweiten Erfahrungen mit der neuen Gesetzgebung wurde erwähnt, dass die Kommunen offensichtlich deutlich häufiger als von vielen erwartet auf eine Übertragung der flankierenden Hilfen nach SGB II (insbesondere Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung gemäß § 16 Abs. 2 SGB II)³ auf die Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II, die außer in den Optionsgemeinden fast überall neu geschaffen wurden, verzichtet haben. Bei einer Auswertung von 353 ARGE-Verträgen nach dem ersten halben Jahr seit Inkrafttreten des SGB II ergab sich, dass lediglich 17 % bzw. 61 Kommunen alle flankierenden Leistungen auf die ARGE übertragen hatten. Dagegen hatten zum Zeitpunkt der Auswertung 287 Kommunen noch keine der im § 16 Abs. 2 SGB II genannten flankierenden Leistungen auf die ARGE übertragen (Dorn et al. 2005, S. 412).⁴ Im „Jahresbericht 2005“ der Bundesagentur für Arbeit zur Umsetzung des SGB II wurden keine weitergehenden Angaben zu den flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 gemacht. Es hieß dort nur: „Ein Großteil der Kommunen hat diese nicht in die Arbeitsgemeinschaft eingebracht.“ (BA 2006a, S. 32). Auch im Jahresbericht 2006 (BA 2007b) finden sich keine neueren Angaben zur Organisation der flankierenden Leistungen.

Zwischenzeitlich sind weitere Sonderauswertungen und Studien veröffentlicht worden, die für unseren Zusammenhang von besonderer Bedeutung sind. Wir gehen dabei jedoch nicht auf den umfangreichen Bereich der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II und der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II ein (einen Überblick dazu gibt der Bericht des ISG 2006), die ein deutlich anderes Erkenntnisinteresse verfolgen als unsere Studie. Von den Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit sind neben den bereits genannten Berichten zur Umsetzung des SGB II in unserem Zusammenhang insbesondere eine Sonderauswertung zur Wohnsituation und zu den Wohnkosten im Rahmen des SGB II (BA 2006c) und eine weitere zur Sanktionspraxis der ARGEN im Oktober 2006 (BA 2007c) von Interesse. Auf die Ergebnisse beider Sondererhebungen wird weiter unten noch ausführlicher Bezug genommen.

Die einzige umfassendere Studie zu den Auswirkungen der Hartz-Reformen auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen neben der hier vorliegenden wurde bislang im Auftrag des Diözesan-Caritas-Verbandes für das Erzbistum Köln durchgeführt (Ruiz et al.) und bezieht den Stand bis zum August 2006 in ihre Recherchen ein. In der Studie, die sich ausschließlich auf ausgewählte Städte und Landkreise in Nordrhein-Westfalen konzentrierte, werden viele Ergebnisse unserer eigenen Untersuchung für dieses Bundesland bestätigt, insbesondere die Analyse der bestehenden Risiken und die große Varianz zwischen den Kommunen bei der Regulierung der Wohnkosten und dem Umgang mit Bedarfsgemeinschaften in „zu teurem“ Wohnraum. Auch in den untersuchten Städten und Landkreisen in NRW war im Jahr 2005 überwiegend (bei vier von fünf Städten mit entsprechenden Daten) ein Rückgang der gemeldeten Räumungsklagen gegenüber dem Vorjahr festzustellen, allerdings wurde bei zwei von drei Kommunen eine Zunahme von Mietschuldenübernahmen registriert. Im Ergebnisbericht wird die eher positive Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik im ersten Jahr nach Implementierung der Reform auf „Puffer“ (zeitliche Verzögerungen bei Mietsenkungsaufforderungen, Härtefallregelungen, Überschreitungstoleranzen) zurückgeführt, mit denen einige Kommunen ein direktes Durchschlagen der

³ Zu den flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II im Zuständigkeitsbereich der Kommunen gehören darüber hinaus auch noch die Betreuung minderjähriger Kinder und die häusliche Pflege von Angehörigen, die in unserem thematischen Zusammenhang jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielen.

⁴ Hintergrund ist die Regelung in § 44b Abs. 3, nach der bei Einrichtung einer ARGE zwar zwingend vorgeschrieben ist, dass diese die Aufgaben der Agentur für Arbeit als Leistungsträger nach dem SGB II wahrnimmt. Dagegen gilt für die Kommunen lediglich, dass sie die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach SGB II der ARGE übertragen **sollen** (aber eben nicht müssen), womit dem verfassungsgemäßen Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung entsprochen wird.

neuen gesetzlichen Regelungen verhindert hätten (ibid., S. 81). Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit unangemessenen Wohnkosten konnte für vier Städte ermittelt werden und betrug in Mülheim an der Ruhr 4,4 %, in Mettmann 9,2 %, in Duisburg 10,7 % und in Minden 28,5 %.

Methodisch eher problematisch sind die Berechnungen in der NRW-Studie, die sich der Frage nach unterschiedlichen Wohnungsnotfallrisiken in verschiedenen Regionstypen und für verschiedene Haushaltstypen nähern, dass Daten über durchschnittliche Wohnflächen mit den Wohnflächenobergrenzen nach Hartz IV in Bezug gesetzt werden. Im ländlichen Bereich, wo der durchschnittliche Wohnflächenverbrauch naheliegenderweise höher ist, sehen die Autorinnen und der Autor damit auch ein höheres Risiko, dass Bedarfsgemeinschaften (und insbesondere solche mit zwei Personen) im Leistungsbezug die vorgegebenen Wohnflächenobergrenzen überschreiten. Da aber nach der gängigen Rechtsprechung die Wohnfläche nicht alleine maßgebend ist für die Angemessenheit der Wohnkosten, sondern das Produkt aus Wohnfläche und Quadratmeterpreis, und da bei der Betrachtung selbstverständlich auch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug in den jeweiligen Regions- und Haushaltstypen zu berücksichtigen wäre, machen Berechnungen, die sich allein auf durchschnittliche Haushaltswohnflächen in verschiedenen Regionstypen stützen, nur wenig Sinn. In den „Anregungen“ der Studie *„für die Weiterentwicklung der Wohnungsnotfallhilfe nach Hartz IV“* finden sich viele Empfehlungen, die sich auch mit den bereits im Mai 2006 veröffentlichten Empfehlungen unseres ersten Ergebnisberichtes decken. So wird unter anderem angeregt, dass kommunale Präventionsstellen bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung von KdU-Richtlinien und bei ihrer Anwendung einbezogen werden, dass sie die alleinige Zuständigkeit für Mietschuldenübernahmen erhalten und eng mit den ARGEn sowie mit der Wohnungswirtschaft kooperieren. Auch wird darauf hingewiesen, dass die Jobcenter die Hilfebedarfe von Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten erkennen und die Betroffenen an geeignete Beratungsstellen weiterleiten sollten. Angemahnt werden darüber hinaus u.a. verbesserte Wohnungsmarktinformationen und ein intensiviertes Monitoring in Bezug auf die aufgezeigten Wohnungsnotfallrisiken.

Eine Untersuchung des Berliner Stadtsoziologen Andrej Holm zu kommunalen Regelungen der Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II basiert auf Informationen und Daten aus 43 ausgewählten Kommunen und Landkreisen im gesamten Bundesgebiet und wurde im Oktober 2006 veröffentlicht. Auch Holm unterstreicht die „enorme Gestaltungsvarianz“ (Holm 2006, S. 4) der kommunalen Richtlinien. Von seinem Untersuchungssample orientierte sich jeweils knapp ein Drittel an den bisherigen Wohngeldregelungen oder örtlichen Mietspiegeln und ein weiteres Drittel hatte eigene Werte errechnet (ibid., S. 7). Etwa ein Drittel der Kommunen hat jeweils wieder unterschiedliche Ausnahmetatbestände definiert, während zwei Drittel keinerlei Ausnahmetatbestände vorsahen. Nur wenige Kommunen konnten auch detaillierte Angaben zur Umsetzung ihrer Unterkunftsrichtlinien machen. Interessant ist auch, dass die kreisfreien Städte sehr viel häufiger als die Landkreise in ihren Richtlinien Ausnahmen für Härtefälle und pauschale Toleranzgrenzen vorsahen, bei denen von Kostensenkungsaufforderungen abzusehen ist. Einige Städte geben geringere Mietobergrenzen für Bedarfsgemeinschaften vor, die von außerhalb zuziehen.

Im Juni 2006 hat auch der von der Bundesregierung berufene Ombudsrat zur Umsetzung des SGB II seinen Schlussbericht vorgelegt. In Bezug auf die Unterkunftskosten, bei denen der Ombudsrat bereits in seinem Zwischenbericht eine vergleichbare Regelung der Kommunen verlangt hatte, führt er aus: *„Die Landesministerien wurden durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gebeten, die kommunalen Regelungen zu den Kosten der Unterkunft zu übersenden. Nur ein Teil der Bundesländer ist dieser Bitte gefolgt. Der Ombudsrat fordert die Landesministerien und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, sich endlich zu einigen, um in der Frage der kommunalen Regelung zu den Kosten der Unterkunft ein transparentes Ergebnis erzielen zu können.“* (Ombudsrat 2006, S. 12).

Im November 2006 legte die Evangelische Obdachlosenhilfe eine „*Untersuchung und Dokumentation kommunalen und staatlichen Rechtsvollzugs nach Hartz IV*“ vor, in der mit zahlreichen Nachweisen auf Probleme der Rechtspraxis hingewiesen wird (EFO 2006). Gleich an erster Stelle wird dabei auch ein – offensichtlich weit verbreitetes – Problem genannt, das auch in unserer hier vorgelegten Studie eine besondere Rolle spielt, nämlich die (ratenweise) Aufrechnung und die Einbehaltung von Mietkautionen, die als Darlehen erbracht wurden. Als weitere Themengebiete, in denen über einen Zeitraum von zwölf Monaten hinweg lokale Defizite bei der Umsetzung des neuen Rechts moniert wurden, benennt der Bericht die Bereiche Mietkautionsübernahme, Kosten der Unterkunft und Heizung, Bedarfsdeckung (bei kurzfristigem Leistungsbeginn, bei Ausbildung und bei der Erstausrüstung), die Befristung von Leistungen, ihre Kürzung bei Wohnungslosen und bei Klinikaufenthalten, Wohnraumsicherung und Mietrückstandsübernahme, die Gesundheitsversorgung, den Problembereich stationärer Aufenthalte und schließlich die fehlende Abstimmung unterschiedlicher Gesetze sowie Defizite bei den Rahmenbedingungen im staatlichen Hilfesystem. Ausführlich dokumentiert sind Anschreiben des Fachausschusses Recht und Finanzierung an die jeweils zuständigen lokalen Institutionen und deren Antworten.

Abschließend soll noch darauf verwiesen werden, dass eine Reihe von Fachleuten, die selbst in der Wohnungslosenhilfe praktisch tätig sind, Einschätzungen zu den Auswirkungen der Hartz-Reformen auf ihren Tätigkeitsbereich veröffentlicht hat. Ein Großteil dieser Beiträge findet sich in der Fachzeitschrift WOHNUNGSLOS der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (z.B. Epskamp 2005, Post/Thien 2006, Sartorius 2006, Szyuka 2006).

1.3 METHODISCHES VORGEHEN IN LOKALEN FALLSTUDIEN

Zur Klärung der weiter oben aufgeführten Fragestellungen wurden Fallstudien in den kreisfreien Städten Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster sowie in den Landkreisen Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland (Optionskreis) und Pinneberg durchgeführt.

Pro Fallstudienort wurden jeweils zwei leitfadengestützte Gruppendiskussionen durchgeführt, bei denen die Themenkomplexe und Detailfragen mit allen relevanten Akteurinnen und Akteuren besprochen wurden. Die Gruppendiskussionen wurden protokolliert und auf Band aufgezeichnet. Wo immer möglich, wurden zusätzliche schriftliche Materialien recherchiert und in die Auswertung einbezogen.

Als relevante Akteurinnen und Akteure vor Ort wurden insbesondere Fachleute aus den mit der Wohnungsnotfallproblematik befassten kommunalen und freiverbandlichen (zumeist diakonischen) Diensten und Einrichtungen, den kommunalen Kostenträgern und den lokalen Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zu den Fachtagen eingeladen und befragt. In den Landkreisen wurden sowohl Vertreterinnen und Vertreter des Kreises als kommunalem örtlichen Träger nach SGB II und SGB XII als auch ausgewählter kreisangehöriger Gemeinden einbezogen, die originär im Rahmen des schleswig-holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes für die Obdachlosenunterbringung zuständig sind und denen zumeist auch sozialhilferechtliche Aufgaben und Kompetenzen der Prävention von Wohnungslosigkeit vom Kreis per Delegation übertragen wurden. Vertreterinnen und Vertreter der Wohnungswirtschaft wurden über Einzelinterviews an der Studie beteiligt.

Die Durchführung in Form von Fachtagen hatte den Vorteil, dass die Fachleute vor Ort nicht nur in eine Erhebungssituation, sondern auch in den Diskurs untereinander geführt wurden, der zusätzliche Erkenntnisse für das Forschungsvorhaben, aber auch positive Initialwirkungen vor Ort auslösen konnte. Dies war mit großer Regelmäßigkeit der Fall, und bei allen Fachtagen wurde von einzelnen Beteiligten hervorgehoben, dass der Austausch untereinander über die Thematik neue Informationen und Abspracheerfordernisse, aber oft auch gemeinsame Lösungsansätze hervorgebracht habe.

In Tabelle 1 und in Grafik 1 sind die zu Beginn der jeweiligen Erhebungsphasen relevanten (September 2005 und März 2007) Daten von Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II ausgewiesen. Es wird deutlich, dass es zwischen diesen beiden Erhebungszeitpunkten – mit Ausnahme von Flensburg – durchweg einen leichten Anstieg der Bezugswerte gegeben hat. Wie bereits im September 2005, wiesen auch im März 2007 die ausgewählten Landkreise eher einen unterdurchschnittlichen Wert bei der Leistungsempfängerquote nach SGB II (als Anteil an der Bevölkerung)⁵ im Verhältnis zum Durchschnitt in Schleswig-Holstein (93 pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner) auf. Ausnahme war auch im März 2007 der strukturschwache Landkreis Dithmarschen (mit 109 pro 1.000). Der Optionskreis Nordfriesland wies mit 75 pro 1.000 trotz eines deutlichen Anstiegs der Quote (um 10 pro 1.000) immer noch die geringste Quote auf. Während in der Stadt Flensburg die Leistungsbezugsquote leicht von 148 pro 1.000 auf 146 pro 1.000 sank, stieg sie in den beiden kreisfreien Städten Lübeck und Neumünster deutlich, sodass sowohl dort als auch in Kiel im März 2007 jeweils mindestens 15 % der Bevölkerung auf Leistungen der Mindestsicherung nach SGB II angewiesen waren. Die Spitzenposition ging dabei von Kiel (September 2005: 154 pro 1.000, März 2007: 155 pro 1.000) auf Neumünster über (September 2005: 150 pro 1.000; März 2007: 157 pro 1.000).

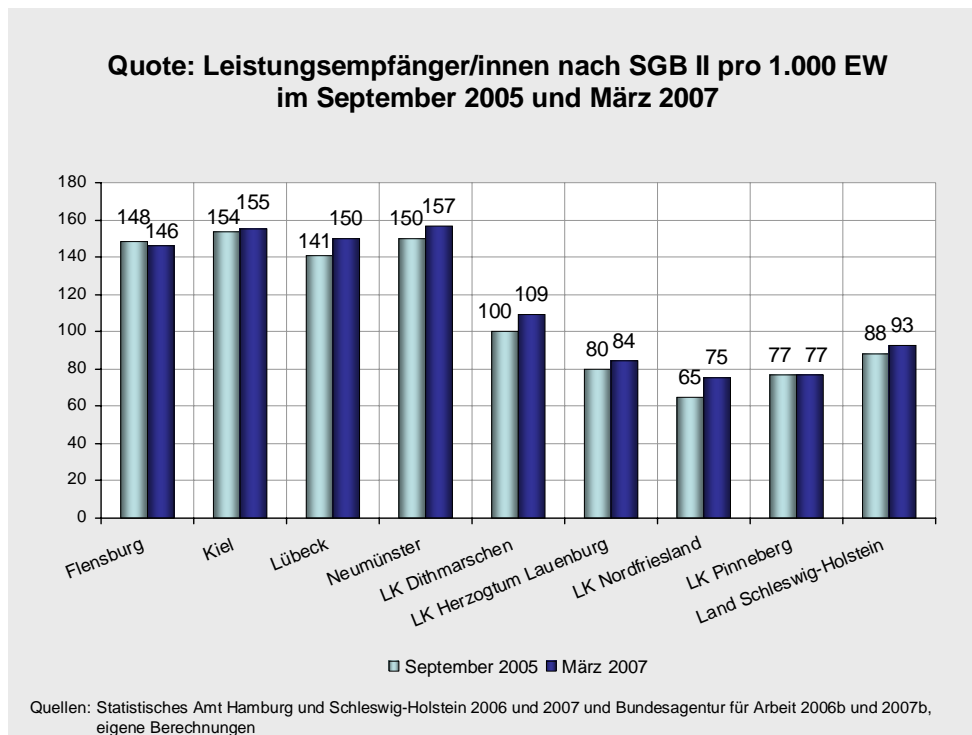
Tabelle 1: Empfänger/-innen von Leistungen nach SGB II sowie Dichte pro 1.000 EW im September 2005 und März 2007

Stadt/Landkreis	Bevölkerung		Leistungsempfänger/-innen nach SGB II		Quote: Leistungsempfänger/-innen nach SGB II pro 1.000 EW	
	am 30.9.2005	am 30.9.2006	Ende Sept. 2005	Ende März 2007	Sept. 2005	März 2007
Flensburg	86.006	86.479	12.712	12.653	148	146
Kiel	233.620	234.358	35.947	36.440	154	155
Lübeck	212.095	211.281	29.859	31.735	141	150
Neumünster	78.128	78.177	11.739	12.298	150	157
LK Dithmarschen	137.390	137.099	13.805	14.931	100	109
LK Herzogtum Lauenburg	186.255	187.053	14.851	15.724	80	84
LK Nordfriesland	167.279	166.976	10.941	12.580	65	75
LK Pinneberg	298.799	299.928	22.941	23.220	77	77
Land Schleswig-Holstein	2.832.205	2.833.679	249.511	263.127	88	93

Quellen: Statistisches Amt Hamburg und Schleswig-Holstein 2006/2007 und Bundesagentur für Arbeit 2006b und 2007a, eigene Berechnungen

⁵ Für März 2007 musste für die Berechnung der Quote auf die Bevölkerungszahlen von September 2006 zurückgegriffen werden.

Grafik 1



Die Fachtage der ersten Untersuchungswelle des Forschungsprojektes wurden zwischen dem 31.10.2005 und dem 22.2.2006 durchgeführt. Vorgesehen war von Anfang an, in denselben ausgewählten Orten nicht nur einmal den Status quo nach Einführung der neuen gesetzlichen Grundlagen abzufragen und die lokale Praxis zu analysieren, sondern dies nach Ablauf einer gewissen Frist nochmals zu wiederholen. Es konnte davon ausgegangen werden und hat sich in der Praxis bestätigt, dass im Winter 2005 noch bei weitem nicht alle notwendigen organisatorischen Veränderungen zur Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen abgeschlossen waren und dass die praktischen Auswirkungen der neuen Gesetzeslage noch nicht in vollem Umfang absehbar, geschweige denn messbar waren. Deshalb wurde im Frühjahr 2007 (und zwar zwischen dem 19.3.2007 und dem 17.4.2007) eine zweite Untersuchungswelle durchgeführt, in der die Fachleute vor Ort nochmals in Kurzform an ihre Aussagen aus dem Winter 2005/2006 erinnert und im Gruppeninterview um Informationen über die zwischenzeitlich stattgefundenen Veränderungen gebeten wurden. Dabei waren wir selbstverständlich auch an Einschätzungen zu den Auswirkungen der Gesetzesänderungen im Jahr 2006 interessiert, obwohl sich schnell herausstellte, dass insbesondere zu den Auswirkungen der neuen Sanktionsregelungen vielerorts noch keine empirischen Erfahrungen vorlagen, da diese erst zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten waren, und sich insbesondere auf Wiederholungsfälle bezogen, also im März 2007 noch gar nicht greifen konnten. Insbesondere in einigen Landkreisen hatte es aber – auch im Kontext der Veränderungen bei den Zuständigkeiten für Miet-schuldenübernahmen – deutliche Veränderungen bei der Organisation der Prävention von Wohnungsnotfällen gegeben, auf die wir weiter unten noch eingehen werden.

Die Oberthemen der bei den lokalen Fachtagen zum Einsatz kommenden Gesprächsleit-fäden lauteten wie folgt:

1. Zuständigkeitsregelungen mit Relevanz für Wohnungsnotfälle
2. Zuordnung von Hilfebedürftigen zu SGB II / SGB XII
3. Regelungen zu Kosten der Unterkunft, Erfahrungen und Einschätzungen
4. Prävention von Wohnungslosigkeit
5. Maßnahmen zur psychosozialen Stabilisierung und Reintegration bei Wohnungsnotfällen

6. Aktivierungsmaßnahmen und Sanktionen
7. Maßnahmen zur vorübergehenden Unterbringung von Wohnungslosen und zur Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohnungen
8. Gesamteinschätzung / zentrale Optimierungsbedarfe / Verbesserungsvorschläge.

1.4 PROJEKTBEGLEITENDER BEIRAT

Das Forschungsvorhaben wurde von einem Beirat begleitet, dem neben dem Auftraggeber der Studie, dem Diakonischen Werk Schleswig-Holstein, Vertreterinnen und Vertreter aus folgenden Institutionen angehörten:

- ◆ Evangelische Stadtmission Kiel, Abteilung Soziale Integrationshilfen
- ◆ Hansestadt Lübeck, Fachbereich Wirtschaft und Soziales bzw. Fachstelle
- ◆ Innenministerium, Abteilung 6: Ausländer- und Migrationsangelegenheiten, Städtebau, Bau- und Wohnungswesen
- ◆ Jobcenter Kiel – Arbeitsgemeinschaft für Arbeit und Integration
- ◆ Landeshauptstadt Kiel, Amt für Wohnen und Grundsicherung
- ◆ Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren, Abteilung Grundsatzangelegenheiten der Sozial- und Behindertenpolitik
- ◆ Schleswig-Holsteinischer Landkreistag (nach der ersten Untersuchungswelle aus Zeitgründen nicht mehr weiter teilgenommen)
- ◆ Sozialzentrum Husum und Umgebung, Team Obdachlosenarbeit SGB II / SGB XII
- ◆ Stadt Elmshorn – Sozialamt
- ◆ Städteverband Schleswig-Holstein
- ◆ Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V.
- ◆ Zentrale Beratungsstelle (ZBS) des Diakonischen Werks Neumünster
- ◆ Diakonisches Werk des Kirchenkreises Pinneberg, Soziale Wohnraumhilfen (ab zweiter Untersuchungswelle).

Auch den Mitgliedern des Beirates sei an dieser Stelle nochmals ausdrücklich für ihre Kooperationsbereitschaft und konstruktive Zusammenarbeit gedankt. Selbstverständlich liegt die Verantwortung für den Inhalt des Berichtes allein bei den Autoren.

1.5 AUFBAU DES BERICHTES

Nachfolgend werden zunächst die Ergebnisse zu den einzelnen Gegenstandsbereichen referiert (2.) Die relevanten gesetzlichen Veränderungen durch die Hartz-Reformen wurden in unserem Ergebnisbericht zur ersten Untersuchungswelle für jeden einzelnen Bereich bereits ausführlich dargestellt und können dort nachgelesen werden. Im vorliegenden Bericht konzentrieren wir uns auf die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein und gehen auf gesetzliche Veränderungen nur insoweit ein, als diese nach der Erstellung des ersten Berichtes (im Mai 2006) in Kraft getreten sind. Um die Gesamtergebnisse unserer beiden Untersuchungswellen in einer eigenständig lesbaren Berichtsfassung präsentieren zu können, kommen wir dabei nicht umhin, auch auf die Ergebnisse unserer ersten Feldphase zurückzugreifen und diese in dem vorliegenden Bericht nochmals – in gekürzter und aktualisierter Form – in Erinnerung zu rufen. Leserinnen und Leser, die bereits den ersten Ergebnisbericht aufmerksam gelesen haben, bitten wir daher um Nachsicht, wenn sie in unserem Abschlussbericht auch Passagen aus dem ersten Bericht wiederfinden.

Begonnen wird bei der Darstellung im zweiten Kapitel dieses Berichtes mit den Ergebnissen zu den Zuständigkeitsregelungen und zur Organisation der Hilfen (2.1). Dabei wird auf die Praxis der Zuordnung der Leistungsberechtigten zu den Rechtskreisen SGB II und

SGB XII (2.1.1) ebenso eingegangen wie auf konkrete Formen bei der Organisation der Hilfestellung (2.1.2).

Daran schließen sich die Ergebnisse zu den Regelungen der Unterkunftskosten (2.2) an. Nach einer kurzen Einführung zur Relevanz der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II für die Kommunen (2.2.1) werden die entsprechenden Regelungen in unseren Fallstudienorten beschrieben (2.2.2) und die Bewertung der Angemessenheit der Mietobergrenzen durch die Fachleute vor Ort (2.2.3) wiedergegeben. Dargestellt werden außerdem die Ergebnisse zur Häufigkeit von unangemessenen Unterkunftskosten und die Reaktionsweisen der Kommunen (2.2.4) sowie die Einschätzung von Fachleuten zu künftigen Entwicklungen am Wohnungsmarkt (2.2.5).

Im Kapitel 2.3 werden die Ergebnisse zu den Veränderungen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit referiert. Gesondert eingegangen wird dabei auf die Organisation und Praxis der präventiven Hilfen unter den Rahmenbedingungen der neuen Gesetzgebung (2.3.1), auf die (quantitative) Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Fallstudienorten (2.3.2) und auf Erklärungsansätze zur dieser Entwicklung sowie Einschätzungen zu ihrem zukünftigen Verlauf (2.3.3).

Der folgende Hauptthemenbereich beinhaltet die Veränderungen bei den psychosozialen Hilfen für Wohnungsnotfälle (2.4). In diesem Kapitel wird auch beschrieben, wie in der Praxis die für die diakonischen Träger der Wohnungslosenhilfe bedeutsame Abgrenzung der psychosozialen Hilfen nach SGB II und SGB XII umgesetzt wurde.

In Kapitel 2.5. erfolgt die Darstellung der Ergebnisse zu Aktivierungen und Sanktionen. In Kapitel 2.6 wird lediglich kurz darauf verwiesen, dass wir die Sicht der Befragten zu den Veränderungsbedarfen bereits in unserem ersten Bericht vom Mai 2006 relativ ausführlich dokumentiert haben und auf eine Wiederholung hier verzichten, zumal wir die wenigen zusätzlichen Anregungen aus der zweiten Befragungsrunde in unseren Handlungsempfehlungen im Kapitel 3 aufgegriffen haben.

Kapitel 3 umfasst die summative Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse (3.1) und die daraus abgeleiteten Empfehlungen (3.2). In Kapitel 4 befindet sich das Literaturverzeichnis.

2. UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE

2.1 ZUSTÄNDIGKEITSREGELUNGEN UND ORGANISATION DER HILFEN

2.1.1 Zuordnung der Leistungsberechtigten

Im Mai 2006 hatten wir berichtet, dass die Zahl der Personen, die nach Einführung der neuen Gesetzgebung noch im Bezug von Leistungen der Sozialhilfe nach dem Dritten Kapitel des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt) standen, noch geringer ausgefallen war, als vor Einführung der Reform erwartet. Die angegebenen Anteile der zum Jahresbeginn 2005 als erwerbsfähig eingeschätzten Personen mit vorherigem Sozialhilfebezug lagen durchgehend bei über 90 %. Gemessen an der Zahl der Hilfeberechtigten nach SGB II handelt es sich bei der Zahl der Fälle, die zum Befragungszeitpunkt noch im Bezug von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII) standen, um marginale Größen (deutlich unter 5 %, genannt wurden Prozentsätze zwischen 1,3 und 3,1).⁶ Selbst in den größeren kreisfreien Städten waren weniger als 500 Personen im Sozialhilfebezug. An diesen Relationen hatte sich auch bis zur zweiten Erhebungswelle nichts Wesentliches geändert. Am 31.12.2006 standen beispielsweise in Kiel insgesamt 35.827 Personen im Bezug von SGB-II-Leistungen 524 Personen im Bezug von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII gegenüber.⁷ In Lübeck lag die entsprechende Zahl von Personen im Sozialhilfebezug im März 2007 bei rd. 375 und damit in der Relation zum Leistungsbezug nach SGB II weniger als 1,2 % der 31.735 Personen, die zum gleichen Zeitpunkt im Bezug von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende standen. In Flensburg lag die Relation im März 2007 bei rd. 140 zu 12.653, was einem rechnerischen Wert von 1,1 % entspricht.

Übereinstimmend berichteten die Befragten zudem von einer relativ hohen Fluktuation der Personen im Sozialhilfebezug. Zum einen ist eine gewisse Fluktuation aufgrund vorgegebener Altersgrenzen ohnehin zu erwarten, wenn beispielsweise Kinder mit dem Erreichen des fünfzehnten Lebensjahres eine Anspruchsberechtigung auf Leistungen nach SGB II oder ältere Menschen bei Erreichen des Rentenalters Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII erhalten. Zum anderen wird die Sozialhilfe aber auch als eine Art überbrückende Leistung genutzt, wenn die Erwerbsfähigkeit eines Hilfebedürftigen vonseiten der Agentur für Arbeit verneint wurde und im Anschluss daran geprüft wird, ob eine dauerhafte Erwerbsminderung vorliegt und gegebenenfalls Rentenansprüche und/oder Grundsicherungsleistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII geltend gemacht werden können. Auch im Rahmen der Kennzahlenvergleiche mittelgroßer Großstädte wurde diese „Durchlauffunktion“ der Sozialhilfe in vielen Städten bestätigt (vgl. Con_sens 2007a, S. 13).

Bei unserer ersten Befragungswelle war von einer relativ geringen Zahl von Streitfällen berichtet worden. Allerdings war in einigen Orten von den Krankenkassen – insbesondere bei Vorliegen einer ihnen bekannten Suchtproblematik – auf eine Überprüfung der Erwerbsfähigkeit einzelner Hilfebedürftiger gedrängt worden.⁸ Für die ganz überwiegende

⁶ Ohne Berücksichtigung der Personen im Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII, deren Zahl in der Regel deutlich höher liegt als die derjenigen im Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel.

⁷ Zum selben Zeitpunkt bezogen in Kiel 3.442 Personen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII. Auf diese – auch in den übrigen Kommunen deutlich höhere – Zahl von älteren und dauerhaft erwerbsgeminderten Personen gehen wir im Folgenden aber nicht näher ein, weil sie bei dem thematischen Schwerpunkt unseres Forschungsvorhabens kaum eine Rolle spielen.

⁸ Hintergrund sind nicht zuletzt unterschiedliche Kostenfolgen für die Krankenkassen: Bei einer Zuordnung zum SGB II sind die betroffenen Personen zu einem verhältnismäßig geringen Beitragssatz pflichtversichert, während bei einer Zuordnung zum SGB XII die Kosten der Krankenbehandlung – mit Ausnahme der Zuzahlungen, die die Betroffenen selbst leisten müssen – von den Sozialhilfeträgern

Mehrheit der betroffenen Personen haben dann aber auch die ärztlichen Überprüfungen die Erwerbsfähigkeit bestätigt. In mehreren Kommunen war die gesetzlich vorgesehene Einigungsstelle zum Befragungszeitpunkt im Winter 2005/2006 sogar noch gar nicht eingerichtet und es wurde auch kein dringender Bedarf danach gesehen. Auch dort, wo sie eingerichtet war, war sie noch gar nicht oder höchst selten in Anspruch genommen worden.

Bei der zweiten Befragungswelle im März 2007 waren zwar überall Einigungsstellen installiert, diese wurden aber nach wie vor kaum in Anspruch genommen. Nach wie vor wurde in Zweifelsfällen zumeist ein Gutachten des ärztlichen Dienstes (der Agentur für Arbeit, bisweilen auch arbeitsteilig mit dem entsprechenden Dienst der Kommune) angefordert, um die Erwerbsfähigkeit und damit der Zuordnung der Betroffenen zum SGB II zu beurteilen.

In fast allen Orten wurde nun aber über eine häufige Diskrepanz zwischen den ärztlichen Gutachten im Auftrag der ARGE und denen der Rentenversicherungsträger berichtet. Wenn Erstere eine Erwerbsfähigkeit nach dem SGB II abgelehnt hatten (weil die betreffenden Personen auf absehbare Zeit für außerstande gehalten wurden, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein), so bescheinigten die – regelmäßig von den Sozialhilfeträgern zur Prüfung von Ansprüchen auf Grundsicherung wegen dauerhafter voller Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII eingeschalteten⁹ – ärztlichen Dienste der Rentenversicherungsträger angeblich häufig den gleichen Personen, dass sie nicht nur drei, sondern sogar sechs Stunden täglich erwerbsfähig seien, womit auch ein Rentenanspruch wegen teilweiser Erwerbsminderung ausgeschlossen werde. Zumindest wurde dies von den Fachleuten aus den Fallstudienorten mit großer Übereinstimmung berichtet. Häufig war das weitere Verfahren (mit Widerspruch der Sozialhilfeträger gegen die Entscheidung der ARGE, entsprechenden Divergenzgutachten der von der ARGE beauftragten Ärzte und einer abschließenden Entscheidung der Einigungsstelle) auch noch nicht abgeschlossen. Für die Betroffenen entsteht hier neue Unsicherheit, und auch für Außenstehende gibt es doch Anlass zu der Frage, ob die medizinischen Beurteilungen hier von den fiskalischen Interessen der jeweiligen Auftraggeber geprägt sind. Es muss an dieser Stelle aber – ohne genaue Kenntnis der jeweiligen Gutachten – offen bleiben, ob sich tatsächlich die Gutachten widersprechen oder ob sie von den unterschiedlichen Kostenträgern nur als widersprüchlich interpretiert werden.¹⁰ Aufgrund der sehr weitgehenden Über-

erstattet werden. Nach dem Fortentwicklungsgesetz können die Krankenkassen jetzt auch selbst die gemeinsame Einigungsstelle nach § 45 SGB II anrufen und an ihren Sitzungen teilnehmen. Von den im Rahmen der Fallstudien beteiligten Fachleuten wurden jedoch keine weitreichenden Veränderungen in der Praxis aufgrund dieser Neuregelung erwartet.

⁹ In einer der Untersuchungsstädte werden Personen, bei denen Zweifel an der Erwerbsfähigkeit bestehen, bereits von der ARGE aufgefordert, etwaige Rentenansprüche wegen Erwerbsunfähigkeit mit dem Rentenversicherungsträger zu klären. Auch hier divergieren die Gutachten angeblich erheblich.

¹⁰ Als ein möglicher Erklärungsansatz für die unterschiedlichen Gutachtenergebnisse der von ARGE und Rentenversicherungsträgern beauftragten medizinischen Fachkräfte wurden die unterschiedlichen Zeiträume genannt, auf die sich die Definition von Erwerbsunfähigkeit nach dem Rentenrecht und der Erwerbsfähigkeit nach dem SGB II beziehen. Nach § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI sind Versicherte voll erwerbsgemindert, „die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“ (teilweise Erwerbsgeminderte mindestens sechs Stunden). Nach § 8 Abs. 1 SGB II ist in direkter Anlehnung an das Rentenrecht formuliert. „Erwerbsfähig ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“ (Hervorhebungen durch die Verfasser). Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes wird die „nicht absehbare Zeit“ mit länger als sechs Monaten bestimmt, in den Gesetzesmaterialien zum SGB II (BT-Dr 15/1516, S. 52) heißt es zur Konkretisierung von „auf absehbare Zeit“, dass „erwerbsfähig auch ist, wer die gesundheitlichen Voraussetzungen innerhalb von sechs Monaten erfüllen wird“ (vgl. dazu die Erläuterungen von Brühl zu § 8 SGB II in LPK-SGB II). Damit, so wurde uns aus einer ARGE erklärt, sei es durchaus kompatibel, dass die von der ARGE beauftragten Ärzte beispielsweise

einstimmung der kritischen Berichte aus den verschiedenen Fallstudien scheint hier aber grundsätzlicher Klärungsbedarf zu bestehen.

Wir wollten bei unseren Befragungen auch wissen, ob Hilfebedürftige in der Praxis aus dem Bezug von SGB-II-Leistungen ausgegliedert werden, wenn nach wiederholtem Scheitern an den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes ihre Erwerbsfähigkeit infrage gestellt wird. Zum Zeitpunkt der ersten Untersuchungswelle lagen dazu noch keine ausreichenden Erfahrungen vor. Es wurde aber bereits darauf hingewiesen, dass ein Teil der Personen im Bezug von ALG II zwar nach medizinischen Kriterien eindeutig erwerbsfähig ist, aber keine realistischen Aussichten auf eine Vermittlung auf dem ersten Arbeitsmarkt habe. Dies wurde auch bei der zweiten Befragung im März 2007 bestätigt. Wenn es häufiger zu Abbrüchen kommt, so wird eher das Instrumentarium des SGB II bemüht, als dass die Erwerbsfähigkeit infrage gestellt wird (zu den Instrumenten des SGB II gehören mögliche Sanktionen, aber auch Vermittlung von flankierenden Hilfen nach § 16 Abs. 2 und von Beschäftigungsmaßnahmen, die auf Personen mit ausgeprägten Vermittlungshemmnissen ausgerichtet sind). Typische Fälle, bei denen Zweifel an der Erwerbsfähigkeit bestehen, sind Personen mit Suchterkrankungen und anderen psychischen Erkrankungen. Eine verstärkte Verdrängung dieses Personenkreises aus dem SGB II wurde aber nicht festgestellt, ja, mehrfach wurde eher beklagt, dass selbst bei Personen, die auch nach Überzeugung der Fachkräfte der Wohnungslosenhilfe beispielsweise aufgrund von Suchterkrankungen nicht erwerbsfähig waren, an der Zuordnung zum SGB II festgehalten wurde.

Auf Nachfrage, ob die Träger der Sozialhilfe eigene Aktivitäten unternehmen, um die Wiedererlangung der Erwerbsfähigkeit von Personen im Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII gezielt zu fördern (wozu beispielsweise das Instrument des „*Angebots einer Tätigkeit sowie die Vorbereitung und Begleitung des Leistungsberechtigten*“ nach § 11 Abs. 3 SGB XII und die „*Leistungsabsprache*“ nach § 12 SGB XII infrage kommt), wurde deutlich, dass dies auch im März 2007 nur selten der Fall war. Verwiesen wurde auf die geringe Fallzahl in der Sozialhilfe und dass sich aufgrund der geringen Quantitäten gesonderte Anstrengungen für diesen Personenkreis nicht lohnten. Nur in einer Stadt wurde ein (relativ kleiner) Etat für solche Maßnahmen aufgestellt, aber es waren noch keine entsprechenden Projekte realisiert worden. Gelegentlich wurde auch auf Aktivitäten im Bereich der Eingliederungshilfe nach §§ 53 f. SGB XII verwiesen, die durchaus auch der Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit dienen (die Anerkennung der Erwerbsfähigkeit bleibt aber auch in diesen Fällen der Agentur für Arbeit vorbehalten).

Die Frage, ob es bei den Betroffenen selbst, und insbesondere bei denjenigen mit einer Wohnungsnotfallproblematik, eine erkennbare Tendenz und aktive Bemühungen darum gibt, dem einen oder anderen Rechtskreis zugeordnet zu werden, wurde in beiden Befragungsrunden weitgehend verneint, obwohl entsprechende Einzelbeispiele (von Bemühungen in beiden Richtungen) durchaus berichtet werden konnten.

Im Hinblick auf hilfebedürftige ortsfremde Wohnungslose hat es durch das Fortentwicklungsgesetz insofern eine Klarstellung gegeben, als in § 36 SGB II nun der ergänzende

bei Alkoholabhängigen feststellten, dass diese innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten („*auf absehbare Zeit*“) ihre Erwerbsfähigkeit nicht wiedererlangen würden, während die von den Rentenversicherungsträgern beauftragten Ärzte die Wiedererlangung in einem Zeitraum, der über sechs Monate hinausreicht („*auf nicht absehbare Zeit*“), nicht ausschließen könnten. Das würde potenzielle Rentenansprüche wegen Erwerbsminderung dann allerdings für Versicherte nicht ausschließen. „*Auf nicht absehbare Zeit*“ bedeutet ja nicht „*für immer*“, sondern bezieht sich nach der Rechtsprechung auf einen Zeitraum, der über mindestens sechs Monate hinausreicht. Nicht zuletzt wegen der Möglichkeit einer späteren Besserung des Gesundheitszustandes werden Renten wegen Erwerbsminderung ja auch häufig zeitlich befristet. Allerdings bestünde in Fällen, bei denen vonseiten der Rentenversicherung eine volle Erwerbsminderung für mehr als sechs Monate, aber nicht auf Dauer anerkannt wird, für Personen ohne Versicherungsansprüche kein Anspruch auf Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII (weil Grundsicherung nur für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Hilfebedürftige – oder nach Erreichen des 65. Lebensjahres – gezahlt wird). In solchen Fällen müsste Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII gewährt werden.

Satz angefügt wurde: „Ist ein gewöhnlicher Aufenthaltsort nicht feststellbar, so ist der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende örtlich zuständig, in dessen Bereich sich der erwerbsfähige Hilfebedürftige tatsächlich aufhält.“ So ist aber überwiegend auch bereits vor der Gesetzesänderung aufgrund der Hinweise der Bundesagentur für Arbeit verfahren worden. Ortsfremde Wohnungslose in unseren Fallstudienorten haben auch im Winter 2005/2006 schon ganz überwiegend Leistungen nach SGB II erhalten – wie der Großteil der übrigen Wohnungslosen auch. Ausnahmen (Leistungsgewährung nach SGB XII) beschränkten sich in der Regel auf Personen, die zuvor bereits an anderen Orten Leistungen nach SGB XII erhalten hatten oder – an einigen Orten – auf so genannte Durchreisende mit sehr kurzem Aufenthalt. Aus mehreren Orten wird übereinstimmend von einem deutlichen Rückgang der „Durchreisenden“ in den letzten Jahren berichtet.

In der Mehrheit der einbezogenen Kommunen wurden auch im März 2007 an „Durchreisende“ Tagessätze nach SGB II ausbezahlt. Die Varianten waren weitgehend die gleichen, wie bereits im Bericht vom Mai 2006 ausgeführt: In einem Landkreis werden auch „Durchreisende“, je nach Bedarfsgemeinschaftsnummer, auf die regulär zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der ARGEen verteilt, in einem anderen müssen sie bis zu sieben Tagen ihre Leistung täglich beim Front-Office der ARGE beantragen. Bei einer der kreisfreien Städte, in der im Winter 2005/2006 noch ein erster Tagessatz von der kommunalen Fachstelle für Wohnungsnotfälle ausgezahlt worden war, ist insofern eine Änderung erfolgt, als sich Durchreisende für die Auszahlung von Tagessätzen nunmehr ausschließlich an die ARGE zu wenden haben. In zwei weiteren kreisfreien Städten erfolgt die Auszahlung an „durchreisende“ wohnungslose Männer von dem in Beratungsstellen für Wohnungslose ausgelagerten ARGE-Personal, in Kiel gibt es auch eine gesonderte Anlaufstelle der ARGE für wohnungslose Frauen. In einem der Landkreise ist die Auszahlung ab dem zweiten Tag nach wie vor mit der Auflage verbunden, mindestens drei Stunden täglich gemeinnützige Arbeit zu verrichten (Unkraut zupfen), in den übrigen Fallstudienorten wird bei den „Durchreisenden“ sowohl auf Arbeitsauflagen als auch auf gesonderte Eingliederungsmaßnahmen (beispielsweise Eingliederungsvereinbarung) verzichtet. Der Tagessatz wird entweder in Form von Bargeld oder Barschecks ausgezahlt, an zentralen Kassen-Countern oder über Geldautomaten in den ARGEen. An mehreren Orten ist zur Vermeidung von Doppelbezug die Beantragung von Tagessätzen nur zu einem festgelegten Zeitraum von einer Stunde am Tag möglich.

Neben den „Durchreisenden“ nehmen nach wie vor auch diejenigen Wohnungslosen ohne festen Wohnsitz gelegentlich eine Sonderstellung ein, die sich über längere Zeit am selben Ort aufhalten, aber dort nicht über eine Meldeadresse verfügen. Als Postadresse fungieren in diesen Fällen Beratungsstellen freier Träger, kommunale Fachdienste und gelegentlich auch die lokale ARGE. Mit diesem Personenkreis werden deutlich häufiger auch Eingliederungsvereinbarungen getroffen, und es werden in mehreren Orten SGB-II-Leistungen in sieben- oder 14-tägigem Rhythmus ausgezahlt. Ansonsten sind sie aber den anderen Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II weitgehend gleichgestellt.

Für Personen in stationären Einrichtungen hat sich mit den jüngsten Gesetzesänderungen eine relativ weitreichende Veränderung ergeben, auf die wir im Folgenden kurz eingehen. Hieß es ursprünglich im § 7 Abs. 4 SGB II lapidar: „Leistungen nach diesem Buch erhält nicht, wer für länger als sechs Monate in einer stationären Einrichtung untergebracht ist oder Rente wegen Alters bezieht“, so liest sich die nunmehr gültige Fassung wie folgt: „Leistungen nach diesem Buch erhält nicht, wer in einer stationären Einrichtung untergebracht ist, Rente wegen Alters oder Knappschaftsausgleichsleistung oder ähnliche Leistungen öffentlich-rechtlicher Art bezieht. Dem Aufenthalt in einer stationären Einrichtung ist der Aufenthalt in einer Einrichtung zum Vollzug richterlich angeordneter Freiheitsentziehung gleichgestellt. Abweichend von Satz 1 erhält Leistungen nach diesem Buch,

1. wer voraussichtlich für weniger als sechs Monate in einem Krankenhaus (§ 107 des Fünften Buches) untergebracht ist oder
2. wer in einer stationären Einrichtung untergebracht und unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig ist.“

Da die Gesetzesänderung zum nahezu vollständigen Ausschluss von stationär untergebrachten Personen aus Leistungsansprüchen nach dem SGB II führt, und zwar vom ersten Tag ihres Aufenthalts ab, kommt der Definition des Begriffs der stationären Einrichtung in diesem Zusammenhang eine erhöhte Bedeutung zu. Nur am Rande sei hier darauf verwiesen, dass ein Rechtsgutachten des renommierten Berliner Juristen Johannes Münder (2006) und diverse Gerichtsentscheidungen dazu beigetragen haben, dass der Begriff zumindest in einigen Bundesländern im Kontext des SGB II an andere Bedingungen geknüpft wurde als im Rahmen des SGB XII und anderer Gesetze. Infolgedessen wird in diversen Bundesländern inzwischen auch von der Agentur für Arbeit ein Leistungsanspruch nach SGB II für Personen zuerkannt, die sich in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe befinden, die zwar auf Grundlage des §§ 67/68 SGB XII als stationäre Einrichtungen finanziert werden, die aber im Rahmen des SGB II nicht als vollstationäre Einrichtungen eingeordnet wurden, weil beispielsweise konzeptionell nicht die Gesamtverantwortung für die tägliche Lebensführung übernommen wird und den Hilfebedürftigen ein gewisses Maß an Selbstständigkeit abverlangt wird (entsprechend sind auch die Durchführungshinweise der BA zu § 7 Abs. 4 formuliert).

In unseren Fallstudien in Schleswig-Holstein wurde der Begriff der stationären Einrichtung im SGB II jedoch weitgehend analog zu dem im SGB XII ausgelegt und damit auch allen Personen, die sich in einer der stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe aufhielten, der Anspruch auf Leistungen nach SGB II abgesprochen. Während einige Befragte von ARGE-Seite diese Regelung als Vereinfachung im Verwaltungsverfahren begrüßten, wurde sie vonseiten der Wohnungslosenhilfe stark kritisiert. Besonders kritisch wurde dabei der Ausschluss der Betroffenen aus Maßnahmen der Beschäftigung und Qualifizierung nach SGB II gesehen. Dies gilt nicht nur für Wohnungslose in stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67/68 SGB XII (die in Schleswig-Holstein teilweise auch noch eigene Beschäftigungsangebote vorhalten), sondern beispielsweise auch für junge Menschen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe. Weiter unten wird noch auf Erschwernisse eingegangen, die sich als Folge dieser gesetzlichen Veränderungen für die Prävention von Wohnungsverlusten bei vorübergehendem Aufenthalt in Haft oder stationären Einrichtungen ergeben.

Die gesetzliche Neuregelung und die Auslegung des Begriffs „stationäre Einrichtungen“ in Schleswig-Holstein hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Zuordnung der Klientel der Wohnungsnotfallhilfe zum SGB II bzw. zum SGB XII. In den stationären Einrichtungen ist jetzt, von Personen mit vorrangigen Einkommen einmal abgesehen, der Bezug von Leistungen nach dem SGB XII dominant. Im Bereich der Präventionsstellen fanden sich auch im Jahr 2006 relativ hohe Anteile von Personen, die überhaupt keine laufenden Leistungen nach SGB II oder SGB XII erhielten. Allerdings schwankten hier die Angaben zwischen den unterschiedlichen Präventionsstellen ganz erheblich: Bei mehreren Präventionsstellen waren nahezu die Hälfte der Präventionsfälle nicht im Bezug von laufenden Leistungen nach SGB II, bei anderen lag der Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte im Bezug von SGB-II-Leistungen bei 70 - 90 %. Ein unverändert hoher Anteil von Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II (80 - 90 %) wurde von den ambulanten Beratungsstellen für Wohnungslose angegeben. Insgesamt sind die Gewichte bezüglich der Haupteinkommensquellen der Klientel der Hilfen für Wohnungsnotfälle in Schleswig-Holstein gegenüber der ersten Untersuchungswelle also weitgehend gleich geblieben, mit der wesentlichen Ausnahme der Personen, die in stationären Einrichtungen untergebracht waren.

2.1.2 Organisation der Hilfen

Bei der Organisation der Hilfen ist es vor allem im Bereich der Prävention bei einigen Landkreisen zwischen den beiden Erhebungsphasen zu Veränderungen gekommen. Sie sind auch (aber nicht ausschließlich) vor dem Hintergrund der gesetzlichen Neuregelung der Zuständigkeiten für Mietschuldenübernahmen im § 22 Abs. 5 und 6 SGB II zu sehen. Wesentlicher Inhalt dieser gesetzlichen Neuregelung im Gesetz zur Änderung des Zwei-

ten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 30. März 2006 ist die weitgehend textgleiche Übernahme der Sollregelung zur Mietschuldenübernahme bei drohendem Wohnungsverlust aus dem § 34 SGB XII für diejenigen Mietschuldenhaushalte, die laufende Leistungen nach SGB II erhalten (wobei nach SGB II Mietschuldenübernahmen als Darlehen erfolgen sollen, während es im § 34 SGB XII heißt: „*Geldleistungen können als Beihilfe oder als Darlehen erbracht werden*“). Wir gehen weiter unten noch einmal ausführlicher auf die Bedeutung dieser Neuregelung für die Prävention von Wohnungslosigkeit ein, an dieser Stelle konzentrieren wir uns aber zunächst auf die organisatorischen Auswirkungen. Die Zuständigkeit für Mietschuldenübernahmen von Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II liegt nach der gesetzlichen Änderung eindeutig beim Träger der Leistungen nach SGB II, während zuvor Mietschulden auch für SGB-II-Bedarfsgemeinschaften zumeist im Rahmen des SGB XII übernommen wurden. Durch eine zusätzliche Änderung im Fortentwicklungsgesetz wurde sichergestellt, dass auch Mietschuldnerhaushalten, die weder laufende Leistungen nach SGB II noch nach SGB XII erhalten, Mietschuldenübernahmen gewährt werden können (und zwar nach § 34 SGB XII gemäß § 21 Satz 2 SGB II).¹¹ Organisatorische Änderungen ergeben sich aus der Neuregelung insbesondere in den Fällen, in denen die Kommune (Stadt oder Landkreis) auch ihre Aufgaben nach § 22 Abs. 5 SGB II auf die ARGE übertragen hat. Nach § 22 Abs. 6 SGB II sind die Amtsgerichte nun auch verpflichtet, Informationen über eingehende Räumungsklagen wegen Mietschulden „*dem örtlich zuständigen Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder der von diesem beauftragten Stelle...*“ mitzuteilen.¹²

Im Folgenden rekapitulieren wir die Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen zum Zeitpunkt unserer ersten Untersuchungswelle und gehen auf die Veränderungen bis zum März 2007 ein.

In sieben unserer acht Fallstudienorte waren zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB II Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zwischen der lokalen Agentur für Arbeit und dem kommunalen Träger nach § 44b SGB II gegründet worden, und zwar durchweg durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag. Nicht alle (aber die meisten) ARGE nennen sich auch so: So nennt sich die Arbeitsgemeinschaft in Kiel „*Jobcenter Kiel*“ und in Neumünster „*Dienstleistungszentrum Neumünster*“.

Nur im Optionskreis Nordfriesland ist der Kreis als zugelassener kommunaler Träger nach § 6a SGB II Träger aller Aufgaben nach SGB II, also auch der Aufgaben, die ansonsten in den Zuständigkeitsbereich der Agentur für Arbeit fallen. Der Kreis hat dazu wiederum (unter Beibehaltung seiner Fachaufsicht und zentraler Steuerungskompetenzen) per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung wesentliche Aufgaben auf sieben regionale Sozialzentren übertragen, die neben Aufgaben nach dem SGB II auch solche nach dem SGB XII und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie nach dem Wohngeldgesetz durchführen und beispielsweise auch Wohnberechtigungsscheine und Rundfunkgebührenbefreiungen ausstellen.¹³

In den übrigen Landkreisen wurden ebenfalls regionalisierte Anlaufstellen der ARGE (Leistungszentren, Außenstellen) eingerichtet, wobei auch häufiger versucht wurde, zumindest eine räumliche Nähe zwischen Hilfen nach SGB XII, SGB III und SGB II herzustellen. Und auch in den beiden größeren kreisfreien Städten sind die Anlaufstellen regionalisiert. In Lübeck wurden vier Geschäftsstellen eingerichtet, von denen eine speziell für junge Men-

¹¹ Satz 2 von § 21 SGB XII lautet nun: „*Abweichend von Satz 1 können Personen, die nicht hilfebedürftig nach § 9 des zweiten Buches sind, Leistungen nach § 34 erhalten.*“

¹² Parallelregelung zur Informationspflicht der Amtsgerichte nach § 34 Abs. 2 SGB XII, nur dass dort der Adressat der örtlich zuständige Träger der Sozialhilfe oder die von diesem beauftragte Stelle ist. Hinweise, dass die Amtsgerichte nicht wissen können, wer bei Eingang einer Räumungsklage nun der jeweils richtige Adressat zur Weiterleitung ist, blieben im Gesetzgebungsverfahren unberücksichtigt.

¹³ Bei der Befragung wurde ein Schwerpunkt auf das Sozialzentrum Husum und Umgebung gelegt, aber auch ein Vertreter des Kreises einbezogen, der dann zum zweiten Fachtag aber verhindert war und wesentliche Fragen schriftlich beantwortete.

schen unter 25 Jahren zuständig ist. In Kiel wurde der sozialräumlichen Ausrichtung und der Verknüpfung mit den übrigen Sozialen Diensten der Stadt besonderes Augenmerk geschenkt: Das Fallmanagement des Jobcenters erfolgt dort integriert in den sechs regionalen Sozialzentren des Amts für Familie und Soziales („Jobcenter im Sozialzentrum“), wodurch auch eine enge Nähe zu Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII und des Allgemeinen Sozialen Dienstes der Stadt gewährleistet werden soll. Ein gesondertes Jobcenter ist für junge Menschen unter 25 Jahren zuständig, arbeitet aber auch mit Regionalteams in den sechs Sozialzentren. Auch innerhalb der Sozialzentren ist die Zuständigkeit des Fallmanagements in Kiel nicht nach Buchstaben oder Bedarfsgemeinschaftsnummern (wie in den meisten anderen ARGEen), sondern ebenfalls räumlich nach Straßen und Hausnummern geordnet.

Die interne Arbeitsaufteilung in den ARGEen war auch im März 2007 noch vielfältig. Durchgängig bestand eine Sonderzuständigkeit für junge Menschen unter 25 Jahren (mit verbessertem Personalschlüssel, Zielzahl 1:75) entweder innerhalb der jeweiligen Anlaufstellen oder auch in einer speziellen Anlaufstelle. Während mehrheitlich für Klientel mit „*multiplen Vermittlungshemmnissen*“ (die so genannten „*Betreuungskunden*“) ein intensiveres Fallmanagement vorgesehen war, gab es im März 2007 auch mehrere ARGEen, die auf eine entsprechende Differenzierung wieder verzichteten und bei denen die ursprünglich als gesonderte Aufgabe vorgesehene Funktion des Fallmanagements auf alle persönlichen Ansprechpartner (oder „*Integrationsfachkräfte*“, wie sie in Kiel genannt werden) übertragen wurde.

Bei der Aufgabenverteilung auf das Personal der ARGEen gab es nach wie vor sehr unterschiedliche Modelle. So erfolgt z. B. in Kiel die Leistungsberechnung zentral und weitgehend getrennt vom Fallmanagement bzw. den persönlichen Ansprechpersonen (allerdings insofern etwas verändert, als innerhalb der zentralen Leistungsgewährung jeweils ein Team für ein Sozialzentrum zuständig ist. In Lübeck dagegen sind Leistungsgewährung und Fallmanagement/Vermittlung personell getrennt, aber innerhalb eines Teams organisiert („*integrierte Teams*“). In Flensburg wurde im Bereich des Fallmanagements für junge Menschen und bei einem der Erwachsenenteams mit dem Prinzip der „*ganzheitlichen Bearbeitung*“ experimentiert, bei dem Leistungsgewährung und Fallmanagement/Vermittlung von denselben Personen bearbeitet wird. Auch im März 2007 gab es in Flensburg noch keine eindeutige Bewertung, welcher Ansatz der zu Bevorzugende sei. Markante Unterschiede bei der Zielerreichung konnten nicht festgestellt werden. Im Optionskreis Nordfriesland wurde personell und organisatorisch klar getrennt zwischen Beratung/Vermittlung/Fallmanagement einerseits und so genannten „*Leistungsrechnern*“ andererseits. So genannte „*Optionsteams*“ kümmern sich dort zusätzlich und ausschließlich um die Akquisition von Beschäftigungsmöglichkeiten. Allerdings wurde hier von erheblichen Kooperationsproblemen mit der lokalen Agentur für Arbeit berichtet, mit der ein gewisses Konkurrenzverhältnis in Bezug auf die Akquisition von Beschäftigungsmöglichkeiten bestehe und die die SGB-II-Klientel nur sehr eingeschränkt an Maßnahmen nach SGB III partizipieren lasse. Bis März 2007 hatten sich zwar auf der Arbeitsebene individuelle Kooperationsmöglichkeiten etwas verbessert, das grundsätzliche Verhältnis zwischen Sozialzentrum im Optionskreis und der Arbeitsagentur wurde aber weiterhin als „gestört“ charakterisiert.

Eine spezielle Zuständigkeit bei der Gewährung von Leistungen für den Lebensunterhalt und aktivierenden Hilfen nach SGB II für aktuell wohnungslose Hilfebedürftige wurde und wird in einigen Fallstudienorten explizit abgelehnt, während sie sich andernorts mittlerweile etabliert hat. In den beiden größeren kreisfreien Städten erfolgt weiterhin die Leistungsgewährung nach SGB II an allein stehende wohnungslose Männer durch ausgelagertes Personal der lokalen Arbeitsgemeinschaft (mit Zugang zum Computersystem A2LL) in entsprechende Beratungsstellen freier Träger, und es ist dort auch städtisches Personal zur Gewährung von Leistungen nach SGB XII tätig. In Kiel war die Zusammenfassung der bisher unterschiedlichen Zuständigkeiten für allein stehende wohnungslose Frauen (bisher zentral einem bestimmten Jobcenter zugeordnet) und für wohnungslose Mehrpersonenhaushalte (unterschiedliche Zuständigkeiten) in einem Jobcenter (Mitte) auch im März 2007 noch nicht umgesetzt, aber weiterhin in der Planung. In Lübeck, wo in der Zentralen

Beratungsstelle der Diakonie die Gewährung von wirtschaftlichen Hilfen sowohl nach SGB II als auch nach SGB XII an allein stehende wohnungslose Männer durch drei Personalstellen der ARGE und eine Personalstelle des städtischen Sozialamtes gewährleistet wird, führt der freie Träger der Diakonie auch große Teile des Fallmanagements für diesen Personenkreis im Auftrag und gegen Entgelt der lokalen ARGE durch.¹⁴ Das Problem, dass es keinen geregelten Zugang zu den Beschäftigungsangeboten der ARGE gab, bestand zwar auch bei der zweiten Untersuchungswelle fort, vereinzelt gelang es aber zwischenzeitlich doch, auch wohnungslose Klienten in Beschäftigungsmaßnahmen zu vermitteln, zumal der freie Träger selbst auch Träger von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 1 SGB II ist. Schließlich gibt es auch in Husum im Optionskreis Nordfriesland eine zentrale Anlaufstelle für Wohnungslose, während in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden dieses und der übrigen Fallstudienlandkreise die Zuständigkeit für Wohnungslose, wie für die übrigen Klienten auch, nach den gängigen Prinzipien (Zuordnung zu Kundengruppen, Aufteilung nach Buchstaben, Bedarfsgemeinschaftsnummern etc.) im Regelbetrieb verteilt ist.

Während bei Gründung der ARGE die Aufgaben der Leistungsgewährung für die Kosten der Unterkunft und Heizung von den Kommunen auf diese übertragen wurden, ist eine vollständige Übertragung der kommunalen Zuständigkeit für flankierende Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 (Nr. 1 - 4) SGB II auf die lokale ARGE auch bis März 2007 in keiner unserer sieben Fallstudienorte, in denen eine ARGE eingerichtet wurde, erfolgt. Insofern kann zumindest für unser begrenztes Untersuchungsfeld auch weiterhin bestätigt werden, was weiter oben bereits aus dem ersten Halbjahresbericht der BA zur Umsetzung des SGB II zitiert wurde. Die als Soll-Vorschrift im SGB II vorgesehene Übertragung der flankierenden Maßnahmen durch die dafür zuständigen Kommunen auf die ARGE wird in der Mehrzahl aller Kommunen nicht umgesetzt und die Kommunen sehen vor dem Hintergrund ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechtes dazu auch keine Veranlassung. Sie bieten die in § 16 Abs. 2 SGB II genannten flankierenden Hilfen (Sucht- und Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung sowie Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder bzw. die häusliche Pflege von Angehörigen) in der Regel auch weiterhin im Rahmen bestehender kommunaler Strukturen an.

Im Bericht vom Mai 2006 wurden einige Varianten aufgeführt, wie die Vermittlung der flankierenden Hilfen lokal geregelt wird. Genannt wurde dabei unter anderem die beispielhafte Regelung im Kieler „ARGE-Vertrag“, der einerseits die ausschließlich kommunale Organisationshoheit für diese Hilfen betont, aber auch die enge Kooperation zwischen dem Jobcenter (mit der Aufgabe der Feststellung des Beratungs- und Betreuungsbedarfs sowie der Vermittlung des Beratungsangebotes) und den städtischen Diensten vorsieht. Eine Besonderheit besteht in Kiel darin, dass sowohl bei Bedarf an Schuldnerberatung als auch an Suchtberatung (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 und 4 SGB II) in der Anlage zum ARGE-Vertrag schriftlich festgelegt wurde, dass zum einen nach einem einheitlichen, festgelegten Standard beraten wird und zum anderen die von der Stadt geförderten Beratungsstellen in die Lage versetzt werden, Hilfebedürftigen innerhalb einer Woche einen Termin anzubieten.¹⁵ Um dies tatsächlich sicherzustellen, hat die Stadt Kiel in ihrem Haushalt ab 2005 zusätzlich 1 Mio. Euro für die Gewährleistung von Leistungen für Schuldnerberatung und Suchtberatung nach § 16 Abs. 2 bereitgestellt. Bei Bedarf an „psychosozialer Betreuung“ (nach § 16 Absatz 2 Nr. 3 SGB II) ist zunächst ein Überleitungsverfahren an das sozialräumlich jeweils zuständige Personal des Allgemeinen Sozialdienstes (ASD) vorgesehen.

¹⁴ In der Praxis bereitet die Mitarbeiterin des diakonischen Trägers nach Abklärung der persönlichen Problem- und Bedarfslagen die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II weitestgehend vor. Der formale Abschluss erfolgt dann aber durch Personal der ARGE mit dem bzw. der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

¹⁵ So heißt es jeweils konkret im Vertrag: „Durch Bereitstellung von ausreichenden Beratungskapazitäten in den Beratungsstellen ist sicherzustellen, dass ein Beratungstermin innerhalb einer Woche vergeben werden kann. Hierüber werden Festlegungen in Zuwendungsverträgen zwischen der Stadt und den Trägern vereinbart.“

Dort soll dann „in drei bis vier Gesprächen“ festgestellt werden, ob die notwendige Hilfe vom ASD selbst gewährleistet wird oder an geeignete von der Stadt geförderte Beratungsstellen weitervermittelt wird. „Ggf. ist festzustellen, ob Hilfen im Rahmen von Eingliederungsmaßnahmen nach §§ 54 ff. SGB XII oder ob Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII zu leisten sind.“ Bei diesem Verfahren war es auch im Frühjahr 2007 weitgehend geblieben. Im Jahr 2006 wurde die Projektfinanzierung für Schuldnerberatung aufgrund des erkennbar großen Bedarfs weiter aufgestockt.

Schuldnerberatung ist auch in den übrigen Kommunen die flankierende Leistung, für die noch am häufigsten konkrete Absprachen oder gesonderte Regelungen zur Finanzierung getroffen wurden (Beratungsgutscheine der ARGE, Bewilligung von Beratungsmodulen etc.). In zwei Kommunen bestanden hier im März 2007 weiterhin Überlegungen für eine Umstellung von projektbezogener Finanzierung zu Einzelfallfinanzierungen, in einem der Landkreise war aber das Verfahren der Einzelfallfinanzierung nach einer Probelaufzeit von einem Jahr auch wieder eingestellt worden, weil sich die danach wieder eingeführte Projektfinanzierung als deutlich unkomplizierter erwiesen hatte. Insofern war auch in der zweiten Befragungsrunde aufgrund der überwiegend projektbezogenen Finanzierung durch die Kommunen der mögliche Ausschluss von Hilfebedürftigen nach SGB II durch Nicht-Bewilligung entsprechender flankierender Leistungen (die im Rahmen des SGB II nur als Ermessensleistung zur Integration in Erwerbsarbeit vorgesehen sind) auch kein Thema. Nur in einem Kreis wird die Schuldnerberatung von eigenem Personal des Kreises durchgeführt. Bemängelt wurde im März 2007 mehrfach, dass es aufgrund unzureichender Kapazitäten doch zu erheblichen Wartezeiten (drei bis vier Monate) zwischen einer zeitnahen Erstberatung und den notwendigen weiteren Beratungsschritten zur Schuldenregulierung kam.

In einigen Kommunen waren bis zum Frühjahr 2007 gesonderte Projekte aufgelegt worden (oftmals mit ESF-Mitteln gefördert), um Langzeitarbeitslose im Bezug von SGB-II-Leistungen gezielt zur Inanspruchnahme von Sucht- oder Schuldnerberatung zu motivieren.

Gängig war aber auch weiterhin bei einer Reihe von kommunalen Trägern, dass für Suchtberatung und weitere flankierende Leistungen nach dem SGB II schlicht auf die von der Kommune auch vorher bereits geförderten Beratungsangebote verwiesen und das Personal der ARGE dazu verpflichtet wurde, bei entsprechendem Bedarf auf diese Dienste zurückzugreifen. An der berichteten großen Zurückhaltung einiger Kommunen bei der Finanzierung ambulanter Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII (in der Regel mit Hinweis auf vorrangige Maßnahmen des SGB II oder auf freiwillige Leistungen der Kommune) hat sich im Laufe des Forschungsvorhabens kaum etwas geändert. In einer der kreisfreien Städte gab es aber Gespräche darüber, künftig wohnbegleitende ambulante Hilfen nach §§ 67/68 SGB XII zu bewilligen sowie spezielle Einzelhilfemaßnahmen im Rahmen von § 16 Abs. 2 einzuführen (als „psychosoziale Betreuung“).

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich bei der Organisation der Hilfen die deutlichsten Veränderungen gegenüber der ersten Untersuchungswelle bei der Prävention von Wohnungslosigkeit ergeben haben. Dies betrifft insbesondere die Landkreise Pinneberg und Dithmarschen. Hier wird auch deutlich, dass die gesetzliche Neuregelung von Mietschuldenübernahmen mit zwei parallelen Regelungen in SGB II und SGB XII eine einheitliche Bearbeitung von Wohnungsnotfällen durchaus erschweren kann. Andererseits gelang es in allen kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins, diese einheitliche Bearbeitung auch nach der Gesetzesänderung organisatorisch weitgehend sicherzustellen.

In Kiel werden alle wesentlichen Aufgaben der Präventions- und Unterkunftssicherung nach wie vor durch das für Wohnungs- und Unterkunftssicherung zuständige Sachgebiet (Fachstelle) des Amts für Wohnen und Grundsicherung wahrgenommen. Sie ist Adressat aller Informationen über drohende Wohnungsverluste (durch das Gericht über Räumungsklagen, durch die Gerichtsvollzieher über angesetzte Zwangsräumungstermine,

durch die Wohnungswirtschaft und andere Stellen über fristlose Kündigungen und andere Fälle von drohender Wohnungslosigkeit)¹⁶ und hat auch die Kompetenzen zur Mietschuldenübernahme nach SGB XII und nach SGB II, weil in Kiel die Aufgabe des § 22 Abs. 5 SGB II von Anfang an nicht an das Jobcenter übertragen wurde. Darüber hinaus kann sie auch bei Präventionsfällen (mit Mietschulden und Leistungsbezug nach SGB II), zu denen sie keinen Kontakt herstellen kann, eine Direktüberweisung der Miete durch das jeweils zuständige Jobcenter veranlassen. Die Fachstelle ist auch zuständig für die Unterbringung von Wohnungslosen, die Gewährung persönlicher Hilfen für wohnungslose Mehrpersonenhaushalte sowie Unterstützung bei der Reintegration in Normalwohnraum. Die Wohnungsnotfallhilfen für alle wohnungslosen Einpersonenhaushalte wurden durch die Zentrale Beratungsstelle (ZBS für Männer) und die Frauenberatungsstelle (Frauen) in Trägerschaft der Kieler Stadtmission durchgeführt, die zudem eine stationäre Einrichtung (Bodelschwingh-Haus) betreibt, in die auch eine städtische Unterkunft integriert ist. Stadt und Stadtmission kooperierten bei der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik über den gesamten Forschungszeitraum hinweg eng und in diese Kooperation war auch das Jobcenter (ARGE) mit einbezogen.¹⁷

In Lübeck sind die Hilfen ähnlich wie in Kiel organisiert. Auch hier liegt die Zuständigkeit für die präventiven Hilfen beim städtischen Team Unterkunftssicherung (Fachstelle),¹⁸ das ebenfalls Adressat aller Informationen über drohende Wohnungslosigkeit ist und über die Kompetenzen zu Mietschuldenübernahmen nach SGB XII und SGB II (hier jedoch nicht zur Übernahme von Energieschulden) verfügt. Das Team ist zudem für die Unterbringung wohnungsloser Haushalte (außerhalb des Personenkreises nach §§ 67 ff. SGB XII)¹⁹ und vermittelnden Hilfen bei der Reintegration in die Normalwohnraumversorgung zuständig. Die Hilfen für die (in der Regel allein stehenden) Wohnungslosen mit einem Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII werden von der Vorwerker Diakonie durchgeführt, in deren Trägerschaft sich jeweils eine Beratungsstelle für Männer (ZBS), für Frauen und für junge Erwachsene sowie zwei stationäre Einrichtungen²⁰ und eine Unterkunft für Männer (Bodelschwingh-Haus) befindet. Auch in Lübeck kooperieren Stadt und Diakonie bei der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik unter Einbeziehung der ARGE.²¹

Auch in Flensburg existiert zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik eine städtische Fachstelle,²² bei der alle Informationen über drohende Wohnungslosigkeit eingehen

¹⁶ Während zum Zeitpunkt der ersten Erhebung noch die regionalen Sozialzentren des ASD für die Fallbearbeitung von dort direkt vorsprechenden Präventionsfällen zuständig waren (von der Fachstelle wurden dann im Bedarfsfall nur Mietschulden nach SGB II oder SGB XII reguliert), wurden bei der zweiten Erhebungswelle alle Präventionsfälle ausschließlich und umfassend von der Fachstelle bearbeitet.

¹⁷ Für wohnungslose Frauen und Männer wurden spezielle Zuständigkeiten beim Jobcenter geschaffen (für die wohnungslosen Mehrpersonenhaushalte war dies geplant). In den Räumlichkeiten der ZBS ist zur wirtschaftlichen Versorgung der Zielgruppe eine Außenstelle des Jobcenters Kiel integriert. Die bereits bei der ersten Erhebungswelle geplante Zusammenfassung aller speziellen Zuständigkeiten im örtlichen Zuständigkeitsbereich des Jobcenters Mitte (Kompetenzzentrum für Wohnungslose) wird weiter verfolgt, sie konnte jedoch wegen Verzögerung beim Neubau für das Jobcenter Süd noch nicht realisiert werden.

¹⁸ Nur bei Personen, die nach Reintegration in die Normalwohnraumversorgung weiterhin persönliche Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII erhalten, wird die sozialarbeiterische Fallbearbeitung bei (erneut) bedrohten Wohnverhältnissen von der im Bereich der ambulanten Wohnungslosenhilfe der Vorwerker Diakonie jeweils zuständigen Sozialarbeit durchgeführt.

¹⁹ Diese Unterbringungen werden vom Team Unterkunftssicherung in Lübeck überwiegend in so genanntem „alternativen Wohnraum“ vorgenommen, in dem die Betroffenen auch Mietverträge erhalten.

²⁰ das Wichernhaus für Männer mit Resozialisierungs- und Langzeithilfen sowie das Franziska-Amelung-Haus für junge Erwachsene und Frauen

²¹ In die Beratungsstelle für Männer (ZBS) ist – wie in Kiel – eine Außenstelle von Stadt und ARGE zur wirtschaftlichen Versorgung der Klientel nach SGB II und SGB XII integriert. Wie bereits erwähnt, führt die Diakonie in der ZBS in Lübeck auch Teile des Fallmanagements im Auftrag der ARGE durch.

²² „Fachstelle für Wohnungslose“ des Fachbereiches Jugend, Soziales und Gesundheit

und die die entsprechenden präventiven Hilfen durchführt. Während die Kompetenz zu Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II ursprünglich auf die ARGE übertragen war, wurde diese Übertragung im Anschluss an die Gesetzesänderung im Mai 2006 durch eine Änderung des ARGE-Vertrages wieder rückgängig gemacht, und damit kann die Fachstelle als städtische Dienststelle auch über Mietschuldenübernahmen nach SGB II entscheiden. Die Fachstelle ist außerdem für die Unterbringung wohnungsloser Haushalte und Unterstützungen bei der Reintegration in die Normalwohnraumversorgung zuständig und kooperiert eng mit dem Diakonischen Werk Flensburg und der Norddeutschen Gesellschaft für Diakonie (NGD). Die NGD betreibt im Auftrag der Stadt eine Unterkunft für Wohnungslose (Wilhelminental) und führt im Rahmen der Reintegration in die Normalwohnraumversorgung persönliche Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII im Auftrag der Fachstelle durch. Das Diakonische Werk ist Träger einer Anlauf- und Beratungsstelle für Frauen in Wohnungsnot, einer Tageswohnung (Tagesstätte) mit integriertem Beratungsangebot und führt persönliche Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII für Wohnungsnotfälle im Rahmen präventiver und reintegrativer Hilfen im Auftrag der Stadt (Fachstelle) durch.

Zu den im Weiteren aufgeführten Präventionsdiensten ist generell anzumerken, dass sie alle nicht über die Kompetenz zu Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II verfügen, sondern bei Antragstellung und Bewilligung nur vorbereitend oder befürwortend tätig sind und von der ARGE (bzw. der Leistungssachbearbeitung nach SGB II) dann entschieden wird.

In Neumünster wurde bereits vor mehreren Jahren das Diakonische Werk von der Stadt mit umfangreichen Tätigkeiten bei der Durchführung der Wohnungsnotfallhilfen in den Bereichen Prävention, Unterbringung und Reintegration (inklusive der erforderlichen sozialarbeiterischen Hilfen) beauftragt, wobei die Kompetenz zur Gewährung wirtschaftlicher Hilfen bei der Kommune belassen wurde. Das Diakonische Werk betreibt zu diesem Zweck eine Zentrale Beratungsstelle (ZBS) für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Haushalte in Verbindung mit einer räumlich angegliederten Notunterbringungsstelle. Für Frauen in Wohnungsnot existiert ein gesondertes Beratungs- und Unterbringungsangebot. Seit Inkrafttreten der Hartz-IV-Gesetzgebung hat die ZBS ihre Kooperation bei der Realisierung der notwendigen wirtschaftlichen Hilfen zur Beseitigung der Wohnungsnotfallproblematik auf das Dienstleistungszentrum Neumünster (ARGE) ausgedehnt.²³

Im Kreis Dithmarschen waren die Wohnungsnotfallhilfen bereits vor Inkrafttreten von SGB II und SGB XII vor allem in und um die Stadt Heide durch die Gründung des Kommunal-Diakonischen Wohnungsverbandes (KDWV) und der von ihm getragenen „Integrierten Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit“ (IFS) beispielgebend ausgebaut worden,²⁴ während präventive Hilfen in den anderen Teilen des Kreises eine eher untergeordnete Rolle spielten. Da mit Inkrafttreten der Hartz-IV-Gesetzgebung vom Kreis und der ARGE Dithmarschen für die Gewährung aller Leistungen nach SGB II und SGB XII für das gesamte Kreisgebiet nur noch drei Leistungszentren gebildet wurden und damit auch eine Rücknahme der Heranziehung der kreisangehörigen Kommunen bei der Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe in örtlicher Trägerschaft verbunden war, wurde für den KDWV, um ihn nicht in seinem Bestand zu gefährden, zunächst eine Übergangslösung realisiert, die auch während der ersten Erhebungswelle im Winter 2006/2007 noch Bestand hatte. Der KDWV war räumlich in das Leistungszentrum Nord in Heide integriert, die Geschäftsführung²⁵ des KDWV mit der Befugnis zur Gewährung von Kautiolen und Mietschuldenübernahmen nach SGB II und SGB XII ausgestattet und die Zu-

²³ In Neumünster wurde die Zuständigkeit nach § 22 Abs. 5 SGB II (in der vor dem 1.4.2006 gültigen Fassung) bereits zum Zeitpunkt der ersten Erhebungswelle weit ausgelegt. Die Gesetzesänderung hatte hier keine organisatorischen Auswirkungen.

²⁴ Auf den als Zweckverband konzipierten KDWV wurden von der Stadt Heide auch alle benötigten Ressourcen und Kompetenzen entsprechend den Empfehlungen des Deutschen Städtetags zur Errichtung Zentraler Fachstellen übertragen (vgl. DST 1987). Diese Konstruktion der Wohnungsnotfallhilfen im ländlichen Raum war einmalig in der gesamten Bundesrepublik Deutschland.

²⁵ Deren Stelle wurde anteilig vom Kreis, der ARGE und der Stadt Heide finanziert.

ständigkeit der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des KDWW bei den präventiven Hilfen prinzipiell auf das gesamte Kreisgebiet ausgeweitet worden.²⁶ Ab dem 1.7.2006 wurde die (anteilige) Finanzierung der Sozialarbeit durch den Kreis eingestellt, weil keine Einigung über den Umfang der bei der Fallbearbeitung erforderlichen sozialarbeiterischen Hilfen erzielt werden konnte. Seit diesem Zeitpunkt ist der Kreis auch für die Übernahme von Miet- und Energieschulden (sowie von Kautionen) direkt zuständig und hält dafür eine eigene Verwaltungssachbearbeitung vor,²⁷ die seit diesem Zeitpunkt auch alleiniger Adressat der Mitteilungen der Amtsgerichte über Räumungsklagen ist. Insgesamt bestanden zum Zeitpunkt der zweiten Erhebungswelle in Heide erhebliche Unklarheiten und Kommunikationsprobleme zu den Zuständigkeiten bei den präventiven Hilfen und generell zur Zukunft des KDWW. Es ist jedoch davon auszugehen, dass mit den organisatorischen Veränderungen auch ein bundesweit beispielgebendes Kooperationsmodell der Wohnungsnotfallhilfe aufgegeben wurde. Der KDWW führte zum Zeitpunkt der zweiten Erhebung im Stadtgebiet noch eine soziale Mieterberatung für die Bewohner einer Wohnanlage (Neubau auf dem Gelände einer ehemaligen Obdachlosenunterkunft) durch und gewährte Unterstützungen bei der Wohnraumversorgung. Teil des Hilfesystems in Heide ist zudem eine Notunterkunft für allein stehende Wohnungslose in Trägerschaft der Arbeiterwohlfahrt (AWO).

Präventive Hilfen für Wohnungsnotfälle sind im Kreis Pinneberg in mehreren der größeren Städte vorhanden²⁸ und in drei Städten sind freie Träger mit wesentlichen Teilen der Fallbearbeitung beauftragt. Das Diakonische Werk des Kirchenkreises Pinneberg führt sie im Auftrag der Kommunen in Pinneberg und Quickborn durch, betreibt eine Beratungsstelle für Wohnungslose mit kreisweitem Zuständigkeitsbereich (nach §§ 67 ff. SGB XII) und leistet im Auftrag des Kreises (ebenfalls nach §§ 67 ff. SGB XII finanziert) persönliche Hilfen im Rahmen präventiver und reintegrativer Maßnahmen. In Wedel ist die Arbeiterwohlfahrt mit der Durchführung sozialarbeiterischer Tätigkeiten bei den Wohnungsnotfallhilfen (Prävention und Reintegration) beauftragt. Beide erwähnten freien Träger kooperierten eng mit den Kommunen und erhielten von dort bis zum Ende des Jahres 2006 auch die gesetzlich normierten Informationen über drohende Wohnungsverluste (Mitteilungen der Amtsgerichte und Gerichtsvollzieher). Die Stadt Elmshorn verfügt über eine eigene (im städtischen Sozialamt angesiedelte) Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit, die mit weitgehenden Kompetenzen bei der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik ausgestattet ist und sich bei Erforderlichkeit weitergehender (persönlicher sozialarbeiterischer) Hilfen auch der vom Kreis auf Einzelfallbasis finanzierten Hilfen bedienen kann. Für alle Präventionsstellen galt zum Zeitpunkt der 1. Erhebungswelle, dass über Mietschuldenübernahmen nach § 34 SGB XII die jeweiligen Sozialämter in den kreisangehörigen Kommunen bzw. in Elmshorn unmittelbar die Fachstelle entschieden. Im Anschluss an die letzten gesetzlichen Neuregelungen zur Mietschuldenübernahme nach SGB II wurden im Kreis jedoch seit Jahresbeginn 2007 grundlegende Veränderungen vorgenommen. Für den Bereich des SGB II wurden in allen Leistungszentren der ARGE spezielle Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Mietschuldenfällen nach § 22 Abs. 5 gebildet und für die Sozialhilfe nach SGB XII wurde die Übertragung der Durchführung auf zuvor 19 kreisangehörige Kommunen von Kreis zurückgenommen und stattdessen auf nunmehr sieben Kooperationsräume („Kooperationskommunen“) neu übertragen. Auch in diesen Kooperationskommunen wurden spezielle Zuständigkeiten für die Übernahme von Mietschulden nach § 34 SGB XII gebildet.²⁹ Im Kreis Pinneberg befindet sich mit dem

²⁶ Die Sozialarbeit wurde ab dem 1.1.2005 anteilig auch von der ARGE über § 16 Abs. 2 SGB II als psychosoziale Hilfe finanziert. Für die Gewährung von Hilfen nach §§ 67 ff. im Einzelfall war ausschließlich der Kreis zuständig. Sie fanden in der Praxis jedoch keine Anwendung.

²⁷ Beides hat Stellenreduzierungen beim KDWW in den Bereichen Verwaltung zur Folge gehabt.

²⁸ Neben den in die Untersuchung einbezogenen Städten Elmshorn, Pinneberg, Quickborn und Wedel auch in Schenefeld.

²⁹ Beide zentral für die Übernahme von Mietschulden zuständigen Stellen sind seitdem Adressat der Mitteilungen der Amtsgerichte. Diese Neuregelungen wurden von allen in die Befragung einbezogenen Gemeinden mit ausgebauten präventiven Hilfen kritisiert, weil ihnen nunmehr das Instrument der Mietschuldenübernahme überhaupt nicht mehr unmittelbar zur Verfügung steht

Schäferhof in Appen bei Pinneberg die größte stationäre Einrichtung für allein stehende Wohnungslose in Schleswig-Holstein (ebenfalls in diakonischer Trägerschaft). Der Schäferhof verfügt über 68 Plätze in der Stammeinrichtung und in ausgelagerten Wohnungen und betreibt zusätzlich in der Stadt Pinneberg einen Übernachtungscontainer für den Personenkreis der ortsfremden allein stehenden Wohnungslosen für das gesamte Kreisgebiet.

Im Kreis Nordfriesland (Optionskreis) konzentrieren sich die entwickelten Wohnungsnotfallhilfen im Wesentlichen auf die Stadt Husum und ihre Umgebung. Hier sind zentrale Hilfen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit im Sozialen Dienst des Sozialzentrums Husum und Umgebung³⁰ angesiedelt, bei dem auch für seinen örtlichen Zuständigkeitsbereich alle Informationen über drohende Wohnungsverluste eingehen. Während hier bei der ersten Erhebungswelle noch unmittelbar über Mietschuldenübernahmen sowohl nach SGB II als auch nach SGB XII entschieden werden konnte, reduzierte sich diese Kompetenz mit der Novellierung des § 22 Abs. 5 SGB II auf Mietschuldenübernahmen nach § 34 SGB XII. Vom Diakonischen Werk des Kirchenkreises Husum-Bredstedt werden in Husum (in der Bahnhofsmision) ein Beratungs- und ein Übernachtungsangebot unterhalten. Die Wohnungslosenberatung der Diakonie führt dabei auch präventive Hilfen für das restliche Kreisgebiet im Auftrag der dort jeweils örtlich zuständigen Sozialzentren durch. Die Beratungsangebote der Wohnungslosenhilfe der Diakonie werden auf Einzelfallbasis nach § 16 Abs. 2 SGB II finanziert.³¹

Auch im Kreis Herzogtum Lauenburg sind die Wohnungsnotfallhilfen nur in Geesthacht systematisch ausgebaut.³² In Geesthacht war schon vor etwa zehn Jahren eine im städtischen Sozialamt angesiedelte „Integrierte Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit“ (IFS) eingerichtet worden, der alle wesentlichen und zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik benötigten Aufgaben und Kompetenzen übertragen wurden. Die städtische Fachstelle kooperiert eng mit der ARGE, bei der auch die Kompetenz für die Gewährung von Mietschulden nach SGB II angesiedelt ist.³³ Im gesamten Kreisgebiet wurden keine freien Träger unmittelbar mit Aufgaben der Wohnungsnotfallhilfe beauftragt. Zu erwähnen ist auch, dass das Diakonische Werk in Ratzeburg mit der kreisweiten Durchführung der Schuldnerberatung beauftragt wurde und am Standort Geesthacht mit der Fachstelle kooperiert.³⁴

2.2 REGELUNG DER UNTERKUNFTSKOSTEN. ERFAHRUNGEN UND EINSCHÄTZUNGEN

2.2.1 Zur Relevanz der Unterkunftskosten nach SGB II für die Kommunen

Auch wenn wir zur Darstellung der Details der gesetzlichen Veränderungen bei Einführung des SGB II und SGB XII auf unseren Bericht vom Mai 2005 verweisen, ist hier doch an einige wesentliche Punkte zu erinnern, die die gestiegene Bedeutung der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II für die Kommunen verdeutlichen.

³⁰ Im (Options-)Kreis Nordfriesland wurden im Zuge der Hartz-IV-Reform alle Sozialämter im Kreis aufgelöst und sieben Sozialzentren aufgebaut, in denen alle wesentlichen Leistungen nach SGB II und SGB XII gewährt werden.

³¹ Im Kreis Nordfriesland existieren keine ausgeprägten Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII. Für Leistungsbewilligungen im Einzelfall lag die Zuständigkeit ausschließlich beim Kreis.

³² Darüber gibt es sie ansatzweise nur in den Städten Lauenburg und Schwarzenbek, nicht jedoch in den Städten Ratzeburg und Mölln, die ebenfalls in unsere Befragungen einbezogen wurden, allerdings nur im Rahmen der ersten Erhebungswelle.

³³ Die Stadt Geesthacht hatte im Zusammenhang mit der letzten Neuregelung der Bestimmungen zu § 22 Abs. 5 SGB II in 2006 einen Sonderweg angestrebt (Rückdelegation für das Gebiet der Stadt auf den Kreis und von dort Übertragung auf die Stadt), der jedoch sowohl von der ARGE als auch dem Kreis nicht mitgetragen wurde.

³⁴ Auch im Kreis Herzogtum Lauenburg fällt die Zuständigkeit für Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ausschließlich in die Zuständigkeit des Kreises und spielt für die Wohnungsnotfallhilfe keine Rolle.

Während die Kommunen durch „Hartz IV“ von den Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt (Regelsatz und Großteil der einmaligen Beihilfen) von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die zuvor im Bezug von Sozialhilfeleistungen gestanden hatten, entlastet wurden (die Regelleistungen des SGB II für den Lebensunterhalt trägt der Bund), sind sie seit Einführung der neuen Gesetzgebung in sehr viel höherem Maße als zuvor mit den Leistungen für Unterkunft und Heizung belastet. Kennzahlenvergleiche der großen und mittelgroßen Großstädte weisen für das Jahr 2005 für diese Kostenpositionen einen Anteil von 95 % bzw. 97 % der kommunalen Gesamtausgaben für SGB-II-Leistungen aus (vgl. Con_sens 2006, S. 34 und Con_sens 2007b, S. 16). Dass die Kostenbelastung der Kommunen durch Leistungen für Unterkunft und Heizung sehr viel höher ist als vor der Einführung von SGB II und SGB XII, liegt an mehreren Faktoren: Zwar waren die Kommunen auch vor dem 1.1.2005 für die Finanzierung der Unterkunftskosten von Berechtigten auf Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig, sie wurden dabei aber bis 2001 durch das pauschalierte Wohngeld und bis Ende 2004 durch den besonderen Mietzuschuss im Rahmen des Bundeswohngeldgesetzes (finanziert durch Bund und Länder) erheblich entlastet. Personen im Bezug von Mindestsicherungsleistungen haben jedoch ab dem 1.1.2005 keinen Anspruch auf Wohngeld nach dem Bundeswohngeldgesetz mehr. D.h. die frühere Entlastung bei Unterkunftskosten für den Teil der bedürftigen Personen, für die die Kommunen auch schon vor dem 1.1.2005 zuständig waren, ist entfallen. Hinzu kam dann aber mit Einführung des SGB II der große Personenkreis von langzeitarbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die ihren Lebensunterhalt in der Vergangenheit aus der Arbeitslosenhilfe und dem allgemeinen Wohngeld bestritten haben. Ein weiterer Faktor, der sich auf die Kostenbelastung der Kommunen auswirkt, liegt darin, dass vorrangiges Einkommen von Hilfebedürftigen immer erst den Anteil der Leistungen mindert, der in die Bundeszuständigkeit fällt (Regelleistung). Folge ist, dass die Kommunen auch für die relativ große Zahl von Personen, die trotz Erwerbstätigkeit wegen zu niedriger Einkommen auf ergänzende Leistungen nach SGB II angewiesen sind, ergänzende Leistungen für Unterkunft und Heizung zahlen müssen und häufig nur der Bund von der Entlastung durch die vorrangigen Einkommen der „Aufstocker“ profitiert.

Unterschiedliche Bewertungen der Be- und Entlastungen der Kommunen durch „Hartz IV“ haben zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Bund und kommunalen Spitzenverbänden über die Frage geführt, in welchem Umfang der Bund die Leistungen für Unterkunft und Heizung bezuschussen muss, um den ursprünglich angestrebten Netto-Entlastungseffekt der Kommunen durch die gesamte Reform (2,5 Mrd. Euro bundesweit) zu erreichen. In den ersten beiden Jahren nach Einführung des SGB II betrug die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung 29,1 %. Für das Jahr 2007 wurde der Bundesanteil für den Großteil der Bundesländer auf 31,2 % erhöht (Kommunen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erhalten eine höhere Entlastung; die gesetzliche Regelung findet sich in § 46 Abs. 6 SGB II). Für die Folgejahre bis 2010 sind Formeln für eine Fortschreibung des Bundesanteils gesetzlich verankert.

Es bleibt aber festzuhalten, dass trotz dieser Beteiligung durch den Bund die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II zentralen Stellenwert in den kommunalen Haushalten einnehmen und damit auch einer der Hauptangriffspunkte für kommunale Konsolidierungsbemühungen bleiben werden.

Allerdings hat es zwischenzeitlich auch Gerichtsentscheidungen gegeben, die einer allzu restriktiven Gestaltung der Obergrenzen dessen, was die kommunalen Träger als „angemessene“ Unterkunftskosten ansehen, entgegenwirken und die Kommunen verstärkt dazu verpflichten, sich an den aktuellen Gegebenheiten des lokalen Wohnungsmarktes zu orientieren. So hat etwa das Bundessozialgericht in einer Entscheidung vom 7.11.2006 (Aktenzeichen B 7b AS 18/06 R) geurteilt, dass eine Orientierung an der Wohngeldtabelle nur als Ultima Ratio infrage kommt, wenn keine anderen Informationen über die örtlichen Wohnungsmarktverhältnisse und die konkrete Verfügbarkeit angemessener Wohnungen erhältlich sind. Und auch in einem solchen Fall sah das Gericht es als gerechtfertigt an, ausgehend von der höchsten Stufe der Tabelle einen prozentualen Zuschlag zu gewähren, um bei der Definition der kommunalen Obergrenze für eine angemessene Miete nach

SGB II den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen annähernd gerecht zu werden. Der wesentliche Leitsatz des Gerichtes lautet jedoch: *„Der Grundsicherungsträger hat bei der Feststellung der angemessenen Unterkunftskosten einen konkret-individuellen Maßstab anzulegen. Unter Zugrundelegung der landesrechtlichen Wohnraumförderbestimmungen ist zu ermitteln, ob in dem maßgeblichen räumlichen Vergleichsbereich Wohnungen mit einfachem Ausstattungsniveau konkret zur Verfügung stehen.“*³⁵

2.2.2 Regelung der Angemessenheit in den Fallstudienorten

Die folgende Tabellenübersicht gibt am Beispiel der Einpersonenhaushalte weitgehend unverändert die lokalen Regelungen wieder, die auch bereits im Winter 2005/2006 in unseren Untersuchungsorten für die kommunalen Mietobergrenzen galten. Sie bestätigen die hohe Varianz der kommunalen Träger bei der Festlegung von Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten, die inzwischen auch von einer Reihe bundesweiter Studien festgestellt wurde. Auch bei der Festlegung der noch als angemessen geltenden Wohnflächenobergrenzen gibt es zumindest in Bezug auf die Einpersonenhaushalte differierende Angaben. Noch unübersichtlicher wird die Praxis, wenn wir weitere Details betrachten wie die Tolerierung „unangemessener“ Wohnflächen bei gleichzeitiger Einhaltung der haushaltsspezifischen Mietobergrenzen, die jeweiligen örtlichen Reaktionsweisen auf unangemessene Wohnkosten, die Anwendung von Bagatellgrenzen bei der Entscheidung darüber, ob bei geringfügiger Überschreitung der Mietobergrenzen zum Umzug aufgefordert wird, etc.

In den meisten Fallstudienkommunen wurden nach Einführung von SGB II und SGB XII die Obergrenzen für angemessene Wohn- und Heizkosten übernommen, die zuvor auch im Rahmen der Sozialhilfe nach Bundessozialhilfegesetz Anwendung gefunden hatten. Ausnahmen waren hier insbesondere in Lübeck und in Neumünster zu konstatieren. In Lübeck wurden für die Neubestimmung der Mietobergrenzen Daten aus einem aktuellen Mietspiegel berücksichtigt, die insgesamt zu einer Anpassung nach oben geführt haben. Auch in Neumünster wurden die Mietobergrenzen zum Januar 2005 neu gefasst und nach oben korrigiert.³⁶ Zwischen der ersten und der zweiten Untersuchungswelle unseres Forschungsvorhabens hat es bei den generellen Regelungen zur Angemessenheit der Kosten der Unterkunft nur geringfügige Veränderungen gegeben. Allerdings waren im März 2007 zwei der vier ausgewählten Landkreise (Herzogtum Lauenburg und Dithmarschen) dabei, im Anschluss an das oben erwähnte Urteil des Bundessozialgerichtes vom November 2006 die Marktverhältnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich eingehender zu erheben mit dem Ziel, dann auch ihre Richtlinien für angemessene Wohnkosten zu überarbeiten. Auch in Kiel waren Änderungen an den bislang geltenden Richtlinien in der Diskussion.

An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass das für die Rechtsaufsicht der Kommunen zuständige schleswig-holsteinische Landesjustizministerium (federführend) zusammen mit dem Innenministerium, kommunalen Spitzenverbänden, Vertreterinnen und

³⁵ Im Urteilstext führt das Gericht dazu weiter aus: *„Die Grundsicherungsträger und die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit werden bei der Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II mithin nicht umhin kommen, jeweils die konkreten örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt zu ermitteln und zu berücksichtigen. Liegen keine entsprechenden Mietspiegel bzw. Mietdatenbanken (§§ 558c ff. Bürgerliches Gesetzbuch) vor, so wird der Grundsicherungsträger zu erwägen haben, für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigene – grundsicherungsrelevante – Mietspiegel oder Tabellen zu erstellen. Nur soweit Erkenntnismöglichkeiten im lokalen Bereich nicht weiter führen, kann ein Rückgriff auf die Tabelle zu § 8 WoGG oder auf die zulässigen Mietgrenzen der in Ergänzung zum Wohnraumförderungsgesetz erlassenen landesrechtlichen Wohnraumförderungsbestimmungen in Betracht kommen. Bei einem Rückgriff auf Tabellen bzw. Fördervorschriften wird zu erwägen sein, ob zu Gunsten des Leistungsempfängers ein mögliche Unbilligkeiten der Pauschalierung ausgleichender Zuschlag (etwa von 10 % zu den Tabellenwerten, vgl. Berlitz in LPK-SGB II, § 22, RdNr 36) in Betracht kommt.“*

³⁶ In den Landkreisen erfolgte teilweise eine Korrektur der Höchstwerte für einzelne kreisangehörige Gemeinden, beispielsweise im Landkreis Dithmarschen für Heide und Brunsbüttel.

Vertretern der ARGE n sowie der Wohnungswirtschaft und des Quartiersmanagements während der zweiten Phase unseres Forschungsvorhabens mit der Erarbeitung von Handreichungen und Empfehlungen zur Auslegung der wohnungsbezogenen Rechtsansprüche von Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II befasst war. Eine abschließende Fassung dieser landesweiten Empfehlungen lag jedoch bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Bei den angemessenen Wohnflächen gab und gibt es für Mehrpersonenhaushalte weitgehende Übereinstimmung. Als angemessen werden angesehen für Bedarfsgemeinschaften mit

- ♦ 2 Personen bis zu 60 m²
- ♦ 3 Personen bis zu 75 m²
- ♦ 4 Personen bis zu 85 m²
- ♦ mehr als 5 Personen jeweils 10 m² mehr pro Person.

Gelegentlich gibt es kleinere Abweichungen, sodass etwa in einer der Fallstudienkommunen nur 70 m² für Bedarfsgemeinschaften mit drei Personen anerkannt werden und in einer anderen für vier Personen auch noch 90 m² als angemessen anerkannt werden.

Etwas größere Unterschiede ergeben sich – wie der tabellarischen Übersicht zu entnehmen ist – bei den Einpersonenhaushalten, bei denen zwar die Obergrenze mehrheitlich mit 50 m² definiert ist, aber auch 40, 45 und 60 m² als Obergrenze benannt werden. In der Regel wird von den kommunalen Richtlinien – der geltenden Rechtsprechung folgend – auch eine Überschreitung der Wohnflächenobergrenzen akzeptiert. Hier kommt die – inzwischen auch von den Gerichten nochmals für die Anwendung des SGB II bestätigte – so genannte Produkttheorie zum Tragen, nach der letztlich allein entscheidend ist, ob das Resultat aus Quadratmetergröße und Quadratmeterpreis den festgelegten Mietobergrenzen entspricht. Allerdings stellt sich in solchen Fällen, in denen auch eine größere Wohnung als angemessen anerkannt wird, weil ihr Mietpreis noch den Mietobergrenzen entspricht, häufig die Frage, ob denn dann auch die Heizkosten für die entsprechend größere Wohnfläche als angemessen anerkannt werden. In manchen Kommunen wird dies bejaht, in anderen dagegen strikt verneint. Gelegentlich wird die für die Höchstsätze für Heizung relevante Wohnfläche auch ohnehin durchweg niedriger angesetzt als die angemessene Wohnungsgröße insgesamt.

Wird in der Regel als Bemessungsobergrenze die Brutto-Kaltniete (also Netto-Kaltniete zuzüglich der kalten Betriebskosten,³⁷ aber ohne Heizkosten) herangezogen, so weisen zwei der acht Kommunen, in denen Fallstudien durchgeführt wurden, die Netto-Kaltniete als Mietobergrenze aus. In Neumünster wird aber dazu ausgeführt, dass letztlich weder Brutto- noch Netto-Kaltniete, sondern die Brutto-Warmmiete den entscheidenden Bewertungsmaßstab darstelle, wobei für Betriebs- und Heizkosten zusammen maximal 2 €/m² berücksichtigt werden.³⁸

³⁷ Einige Kommunen weisen Richtwerte für die berücksichtigten Betriebskosten aus, die sich wiederum erheblich unterscheiden. So kommen Durchschnittsbeträge von 1,09 € bis 1,30 € pro m² zur Anrechnung, und bei der Anerkennung von Betriebskosten über eine angemessene Netto-Kaltniete hinaus werden Höchstbeträge für kalte Betriebskosten und Heizung zusammen von bis zu 2 € angegeben. Bis März 2007 hatte es zur Berücksichtigung der deutlich gestiegenen Heizenergiepreise in einigen Kommunen – aber nicht in allen – eine Erhöhung der Obergrenzen für angemessene Heizkosten gegeben.

³⁸ Bei Wohneigentum werden in der Regel die Kosten der Belastung durch Schuldzinsen für Hypotheken übernommen, soweit sie als angemessen anerkannt werden (in einer der Anweisungen werden auch einige weitere Belastungen ausdrücklich benannt wie Erbbauzinsen, Grundsteuer und sonstige Abgaben, Wohngebäudeversicherung, etc.). Tilgungsraten werden grundsätzlich nicht übernommen, weil sie der Vermögensbildung dienen. Auf die komplexe Materie der Übernahme von Instandhaltungskosten für Eigenheime wird hier nicht näher eingegangen.

Nach Baualtersklassen wird in unseren Modellkommunen lediglich in Lübeck und Kiel differenziert, allerdings mit unterschiedlichen Kategorien.³⁹

Nur in einer der acht einbezogenen Kommunen (Lübeck) werden die Mietpreise von Sozialwohnungen, deren Bezug an eine Wohnberechtigungsbescheinigung geknüpft ist, generell als angemessen anerkannt. In einer zweiten Kommune heißt es in den entsprechenden Richtlinien zwar auch: „Die Tabelle findet keine Anwendung für Wohnungen aus dem Sozialen Wohnungsbau, damit dieser grundsätzlich in vollem Umfange für den Personenkreis zugänglich ist, für den er ursprünglich geschaffen wurde.“ Einschränkend wird jedoch hinzugefügt: „Die Übernahme der Miete für eine Sozialwohnung, welche die Mietobergrenze überschreitet, setzt voraus, dass die Anmietung dieser Wohnung notwendig und eine billigere Wohnung nicht zu finden ist.“ In den übrigen Kommunen wird auch der Mietpreis von sozial gefördertem Wohnraum nur insoweit anerkannt, als es den kommunalen Angemessenheitskriterien entspricht. Die Wohnungswirtschaft sieht hier das Problem, dass die Bewilligungsmieten der sozialen Wohnraumförderung oftmals noch über den kommunalen Mietobergrenzen liegen, wenn aus den dort vorgegebenen Brutto-Kaltmieten die Betriebskosten abgezogen werden. Zumindest in einer der kreisfreien Städte wurde im März 2007 auf politischer Ebene über eine entsprechende Anpassung der Angemessenheitsregelung (generell für Sozialmietwohnungen, Anerkennung höherer Betriebskosten) diskutiert.

In der Tabellenübersicht werden die von den Kommunen als angemessen festgelegten Höchstbeträge für Einpersonenhaushalte den Werten der Wohngeldtabelle (für die Altersklassenstufe mit Bezugsfertigkeit zwischen 1966 und 1991) gegenübergestellt. Dies dient hier lediglich der Orientierung: Auf die Ablehnung einer Bezugnahme auf die Wohngeldtabelle als Grundlage für die Bewertung angemessener Wohnkosten durch das Bundessozialgericht wurde bereits hingewiesen und auch in unserem Bericht vom Mai 2006 hatten wir schon darauf aufmerksam gemacht, dass die Höchstbeträge des Wohngeldes zum letzten Mal im Jahr 2000 auf Grundlage von Daten aus dem Jahr 1999 angepasst worden sind und daher die aktuellen Gegebenheiten auf den lokalen Wohnungsmärkten nur noch sehr eingeschränkt abbilden können.⁴⁰ Dennoch entsprechen die Obergrenzen einiger Kommunen auch im März 2007 noch diesen Werten, in einigen Fällen unterschreiten sie sie sogar. In anderen – und insbesondere in dem Hamburg nahen Landkreis Pinneberg mit einem sehr angespannten Wohnungsmarkt – überschreiten die kommunalen Mietobergrenzen die Werte der Wohngeldtabelle allerdings deutlich.⁴¹ Würde, wie vom Bundessozialgericht für Fälle, in denen keine anderen Informationen verfügbar sind, vorgeschlagen, die rechte Spalte der Wohngeldtabelle (für Wohnungen, die nach dem 1. Januar 1992 bezugsfertig geworden sind) herangezogen werden, so unterschreiten die kommunalen Mietobergrenzen in unseren Untersuchungskommunen durchweg diese Werte

³⁹ In Kiel wird lediglich in drei Kategorien unterschieden: Wohnungen ohne Bad und/oder ohne Zentralheizung, andere Wohnungen mit Fertigstellung bis 1976, andere Wohnungen mit Fertigstellung ab 1976. In Lübeck werden die Wohnungen in sechs Baualtersklassen untergliedert. Allerdings gilt für Einpersonenhaushalte dieselbe Obergrenze für alle drei Baualtersklassen ab 1958.

⁴⁰ Für das Jahr 2008 ist im Übrigen eine Wohngeldnovelle geplant. Zu Redaktionsschluss war bekannt, dass dabei die Differenzierung nach Baualtersklassen entfallen soll. Erste Gesetzesentwürfe sahen als Höchstbeträge die bis dato geltenden Sätze der „Neubaustufe“ (ab 1/92) vor.

⁴¹ Die Werte der Wohngeldtabelle wurden dort als Ausgangsbasis genommen und wegen der schwierigen Wohnungsmarktlage durchgängig um 10 % erhöht. Bei Einzelpersonen war auch nach Auffassung der Verantwortlichen im Kreis sogar eine 20-prozentige Erhöhung erforderlich, um dem tatsächlichen Mietniveau von Single-Haushalten gerecht zu werden. Nach Aussagen der Fachkräfte der Wohnungslosenhilfe bereitet es in diesem Landkreis dennoch erhebliche Probleme, die Wohnungsverversorgung von Wohnungsnotfällen sicherzustellen. Gleichzeitig wuchsen im Kreis Pinneberg auch die Sorgen, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige aus dem nahe gelegenen Hamburg aufgrund der dort noch deutlich niedrigeren Mietobergrenzen veranlasst würden, im Landkreis Pinneberg nach Wohnraum zu suchen und dort den Nachfragedruck auf den wenigen verfügbaren Wohnraum weiter erhöhen würden. Im Frühjahr 2007 wurde jedoch auch für Hamburg eine Erhöhung der Obergrenzen beschlossen, die seit 1. Juli 2007 in Kraft ist. Sie orientiert sich an Netto-Kaltmieten auf Grundlage des Hamburger Mietspiegels und erlaubt in Stadtteilen, in denen weniger als 10 % der Bevölkerung Leistungen nach SGB II bezieht, eine Überschreitung der Mietobergrenzen um 10 %.

(die für Einpersonenhaushalte bei Mietenstufe II 280 Euro, bei Mietenstufe III 300 Euro, bei Mietenstufe IV 325 Euro, bei Mietenstufe V 350 Euro und bei Mietenstufe VI 370 Euro betragen).⁴²

Tabelle 2: Mietobergrenzen für angemessene Wohnkosten nach § 22 SGB II in den Fallstudienorten

Stadt/Landkreis	Mietobergrenzen für angemessene Wohnkosten nach § 22 SGB II				Mietenstufe WoGG	Vergleich mit Tabelle nach § 8 WoGG; Baualterstufe 1966-1991
	Bezugsgröße	Differenzierung nach Baualterklassen	Höchstzulässige Wohnungsgröße (in m²) bei EP-Haushalt)	Höchstzulässige Brutto-Kaltmiete für EP-Haushalt in € ¹⁾		
Flensburg	Brutto-Kaltmiete	Nein	45 - 50	245,00 ^{*)}	III	245,00
Kiel	Brutto-Kaltmiete	Ja	45	273,00 (bis 1976) 311,00 (ab 1976)	V	285,00
Lübeck	Netto-Kaltmiete	Ja	50	258,00 (ab 1958) + Betriebskosten	IV	265,00
Neumünster	Netto-Kaltmiete	Nein	40	184,00 + Betriebskosten ^{*)}	IV	265,00
LK Dithmarschen – im März 2007 in Überarbeitung	Brutto-Kaltmiete	Nein	k.A.	232,00 (MS II) 282,50 (MS III)	II (ohne Brunsbüttel, Heide) III (Brunsbüttel, Heide)	230,00 (MS II) 245,00 (MS III)
LK Herzogtum Lauenburg – im März 2007 in Überarbeitung	Brutto-Kaltmiete	Nein	50	278,65 (kreisweit)	IV (ohne Geesthacht und 4 weitere Gemeinden) V (Geesthacht)	265,00 (MS IV) 285,00 (MS V)
LK Nordfriesland	Brutto-Kaltmiete	Nein	60 (45) ^{***)}	245,00 (MS III) 262,00 (MS IV)	III (außer Husum) IV (Husum)	245,00 (MS III) 265,00 (MS IV)
LK Pinneberg	Brutto-Kaltmiete	Nein	45 - 50	367,00 (MS VI) 342,00 (MS V)	VI (Halstenbek, Pinneberg, Quickborn, Schenefeld, Wedel) V (übrige Gemeinden)	305,00 (MS VI) 285,00 (MS V)

¹⁾ EP-Haushalt = Einpersonenhaushalt, MS = Mietenstufe

^{*)} Bei besonderen Fallgruppen werden 300 € anerkannt.

^{**)} Es werden bis zu 2 € Betriebskosten (einschließlich Heizkosten) anerkannt.

^{***)} Zugrunde gelegte Wohnfläche bei Höchstsatz für Heizkosten

Quelle: Angaben der Kommunen zu den Fallstudien der GISS

Oftmals gelten die genannten Mietobergrenzen aber auch nicht für alle Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II- und SGB-XII-Leistungen, sondern es werden für einzelne Zielgruppen mit besonderen Versorgungsproblemen oder besonderen Beeinträchtigungen Abweichungen nach oben zugelassen, wobei grundsätzlich immer auch auf die Notwendigkeit der Entscheidung im Einzelfall hingewiesen wird.

Dabei zielt jedoch der Großteil der Ausnahmeregelungen auf bereits bestehende Wohnverhältnisse ab, wenn etwa Übergangszeiträume bei Tod eines Familienmitglieds oder Trennung von Partnerschaften eingeräumt werden oder wenn Ausnahmen für Fälle vorgesehen sind, in denen es konkret absehbar ist, dass die leistungsberechtigte Person in einem Zeitraum von sechs (in einer Kommune aber auch nur von zwei) Monaten ab Um-

⁴² Das Bundessozialgericht stellt in seinem Urteil darüber hinaus noch anheim, einen Zuschlag von zehn Prozent vorzusehen.

zugsverpflichtung voraussichtlich aus dem Leistungsbezug ausscheidet (z.B. durch konkret absehbare Beschäftigungsaufnahme oder konkret absehbaren Rentenbezug).

Die Regelungen sind auch hier gegenüber dem Berichtsstand vom Mai 2006 weitgehend gleich geblieben: In Neumünster werden beispielsweise auch Ausnahmeregelungen vorgesehen für versicherungspflichtige Alleinerziehende (zur Erhaltung der Motivation), für berufstätige Alleinerziehende im Erziehungsurlaub (Beendigung des Hilfebedarfs konkret absehbar) und solche Alleinerziehenden, die nicht erwerbstätig sind, aber mindestens drei Kinder haben (wegen der besonders erschwerten Wohnungssuche), sowie für Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Jugendlichen ab 16 Jahren im Haushalt und weitere besondere Fallgruppen.

Für über 58-jährige Leistungsberechtigte in bereits bestehenden Wohnverhältnissen werden in mehreren Kommunen Überschreitungen der Mietobergrenze akzeptiert, weil hier ein baldiger Rentenbezug bevorsteht und Umzugsaufforderungen angesichts bestehender Planungen für das Alter als besondere Härte angesehen werden. Allerdings gibt es auch hier erhebliche Unterschiede in der Detailausgestaltung der Regelung. In einer Kommune wird eine Überschreitung der Mietobergrenzen um bis zu 10 % und nur dann anerkannt, wenn die Betroffenen bereits länger als 15 Jahren ihre derzeitige Wohnung genutzt haben. In einer anderen Kommune werden den über 58-Jährigen in bestehenden Wohnverhältnissen ohne Mindestwohndauer Überschreitungen bis zu 25 % zugestanden.

In Neumünster gelten grundsätzlich für Personen im Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf Dauer (nach Kapitel 4 SGB XII) um 20 % erhöhte Mietobergrenzen zur Berücksichtigung alters-, behinderungs- oder krankheitsbedingter Mehrbedarfe. In einigen anderen Kommunen werden ebenfalls dauerhafte Erkrankung, Behinderung und Pflegebedürftigkeit als Gründe benannt, in denen ein erhöhter Raumbedarf und damit höhere Mietkosten akzeptiert werden und ein Umzug eine besondere Härte bedeuten könnte.

Es gibt aber auch Regelungen, in denen ausdrücklich hervorgehoben wird, dass beispielsweise eine lange Wohndauer und verhältnismäßig hohes Alter noch keine ausreichende Begründung für die Unzumutbarkeit eines Umzuges darstellen.

Mehrere Kommunen haben für Haushalte, die mit dem 1.1.2005 aus der Arbeitslosenhilfe in den Bezug von Grundsicherung nach dem SGB II übergewechselt sind, zunächst Toleranzregelungen eingeführt, die auch eine Anerkennung höherer Mietkosten erlaubt. In Kiel gilt für diesen Personenkreis beispielsweise die Baualtersklasse ab 1976, die einen deutlich höheren Grenzwert ausweist als für ältere Wohnungen.

Im Hinblick auf Bagatellgrenzen für übersteigende Mietkosten, bei denen die zu erwartende Übernahme von Umzugskosten und weiterer Wohnungsbeschaffungskosten die Aufforderung zum Wohnungswechsel auch aus finanziellen Gründen nicht rechtfertigen würde, wird ebenfalls sehr unterschiedlich verfahren. Einige Kommunen haben hier pauschale Grenzen festgelegt (10 %, 15 %, 20 % als Sonderregelung für das Jahr 2005 und für das Folgejahr abgesenkt auf 15 %), bei denen auf eine Umzugsaufforderung prinzipiell verzichtet wird. Andere verpflichten das ARGE-Personal zu einer Amortisationsprüfung in jedem Einzelfall, und wieder andere lassen hier ausdrücklich nur wenig Ermessensspielraum, weil von den zuständigen Leitungskräften befürchtet wurde, dass dann generell nur noch mit entsprechend erhöhten Mietobergrenzen gearbeitet werden würde. Zwischen der ersten und der zweiten Untersuchungswelle hat es lediglich in einer unserer Untersuchungsstädte eine Absenkung der Bagatellgrenze von ursprünglich 20 auf 15 % der höchsten angemessenen Miete gegeben, verbunden mit einem politischen Beschluss, keine weitere Absenkung vorzunehmen.

Bei der Neuvermietung von Wohnungen für Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II oder SGB XII wurde von Beginn an sehr viel seltener Ermessensspiel-

raum nach oben gelassen.⁴³ Einige Kommunen, aber bei weitem nicht alle einbezogenen, akzeptieren Überschreitungen der Mietobergrenzen z.B. „*bei akut notwendiger Wohnungsverorgung (beispielsweise angeordneter Zwangsräumung) oder sonstigen besonderen Lebensumständen.*“

Die Stadt Kiel weist als Beispiele für „*ganz besonders gelagerte Einzelfälle*“, für die auch bei der Neuvermietung eine Überschreitung der Mietobergrenze von bis zu 10 % anerkannt werden kann, folgende Konstellationen aus:

- ♦ „*Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen, bei denen sonst eine Unterbringung im Rahmen einer ordnungsbehördlichen Maßnahme erforderlich ist.*
- ♦ *Bei Scheidung oder Getrenntleben, wenn es zur Bedrohung oder Tötlichkeiten des Partners / der Partnerin kommt und*
- ♦ *in ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen.*“

In Kiel wird eine höhere Mietobergrenze ausdrücklich auch für Wohnraum anerkannt, der für bestimmte Personenkreise mit Zustimmung der Stadt angemietet oder gebaut wurde. Allerdings wurde für alle Ausnahmefälle zwischenzeitlich die Hürde eingeführt, dass sie der Genehmigung der Geschäftsführung des Jobcenters bedürfen.

Die vorgenannten Beispiele für mögliche Überschreitungen der Mietobergrenzen finden sich keineswegs in gleicher Weise in allen einbezogenen Kommunen. Es gibt hier deutliche Unterschiede bis hin zu der Aussage aus einem der Landkreise, dass die Tabelle mit den Mietobergrenzen grundsätzlich auf alle Bedarfsgemeinschaften im Kreis Anwendung finde und es nur in ganz wenigen Extremfällen zu Ausnahmeregelungen komme. In dem betroffenen Kreis wurden auch zügig nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung alle Haushalte mit Überschreitung der Mietobergrenzen – und auch, wenn es sich nur um geringfügige Überschreitungen handelte – angeschrieben und zur Kostensenkung aufgefordert. Nur ganz wenige Ausnahmeregelungen werden aber auch in einer der kreisfreien Städte konstatiert.

In keinem der Fallstudienorte wurden die Mietobergrenzen sozialräumlich differenziert, um Segregationstendenzen entgegenzuwirken, etwa indem in „teureren“ Wohngebieten mit relativ geringer Konzentration von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften eine höhere Miete als angemessen anerkannt worden wäre.⁴⁴

Für hilfebedürftige junge Menschen unter 25 Jahren gilt seit April 2006, dass sie in der Regel zur Bedarfsgemeinschaft ihrer Eltern gehören und vor der Erreichung des 25. Lebensjahres auch keinen Anspruch auf Umzug in eigenen Wohnraum geltend machen können. Wörtlich heißt es in dem neu eingefügten Absatz 2a des § 22 SGB II:

„Sofern Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, umziehen, werden ihnen Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Zeit nach einem Umzug bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nur erbracht, wenn der kommunale Träger dies vor Abschluss des Vertrages über die Unterkunft zugesichert hat. Der kommunale Träger ist zur Zusicherung verpflichtet, wenn

- 1. der Betroffene aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verwiesen werden kann,*
- 2. der Bezug der Unterkunft zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist oder*
- 3. ein sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund vorliegt.*

⁴³ Regelmäßig anerkannt wird ein höherer Flächenbedarf bei Schwangeren.

⁴⁴ Außerhalb Schleswig-Holsteins gibt es durchaus entsprechende Beispiele für solche Regelungen. Auch in Hamburg wurden im Juli 2007 höhere Mietobergrenzen für bestimmte Stadtgebiete mit geringer Dichte von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften eingeführt (s.o.).

Unter den Voraussetzungen des Satzes 2 kann vom Erfordernis der Zusicherung abgesehen werden, wenn es dem Betroffenen aus wichtigem Grund nicht zumutbar war, die Zusicherung einzuholen.“

Auch schon vor Einführung dieser Gesetzesänderung waren in den meisten Kommunen für alleine wohnende junge Menschen unter 25 Jahren deutlich niedrigere Mietobergrenzen vorgesehen als für andere Einpersonenhaushalte. In der Regel wurde hier auf die ungünstigeren Regelungen für andere Auszubildende und BAföG-Empfängerinnen und -empfänger und auf die Zumutbarkeit eines möblierten Zimmers verwiesen. Nach der gesetzlichen Neuregelung haben sich viele kommunale Leistungsträger bei ihren Richtlinien dazu, in welchen Fällen einem Umzug junger Menschen überhaupt noch zugestimmt werden kann, an den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und Private Fürsorge (veröffentlicht im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 1/2007) orientiert. Dabei geht es insbesondere um die Frage, was unter den im Gesetz genannten Begriffen „*schwerwiegende soziale Gründe*“ und „*sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund*“ zu verstehen sein soll, die eine Zustimmung zum Umzug rechtfertigen bzw. sogar verpflichtend vorschreiben.

Nach den Empfehlungen des Deutschen Vereins gilt dies unter anderem, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung

- ♦ eine schwere Störung der Eltern-Kind-Beziehung besteht,
- ♦ ohne Umzug Gefahr für das körperliche, geistige oder seelische Wohl des jungen Menschen besteht,
- ♦ die Platzverhältnisse in der Wohnung der Eltern zu beengt sind,
- ♦ bei Zusammenleben mit Geschwistern in der Wohnung der Eltern eine Geschlechtertrennung nicht möglich ist,
- ♦ ein Verweisen auf die Wohnung der Eltern mangels entsprechender Pflichten nach dem BGB (z.B. Entscheidung der Eltern gegen Gewährung von Naturalunterhalt bzw. Titel des Kindes auf Barunterhalt, § 1612 BGB, oder Entscheidung des Vormundschaftsgerichts auf Unterbringung außerhalb des Elternhauses) nicht möglich ist bzw. ein Verweisen unzumutbar ist, weil z.B. der sorgeberechtigte Elternteil sein Sorgerecht nie oder für längere Zeit nicht ausgeübt hat,
- ♦ die Person unter 25 Jahren fremd untergebracht ist oder sich in einer Einrichtung nach § 67 SGB XII oder in anderen Einrichtungen nach dem SGB II, SGB VIII oder SGB XII aufhält, für den Fall, dass sie aus einer solchen Einrichtung eine eigene Wohnung bezieht
- ♦ die Person unter 25 Jahren eine eigene Familie hat (z.B. Heirat/Lebenspartnerschaft oder Kind)
- ♦ eine unter 25-Jährige schwanger ist oder ein unter 25-jähriger Kindsvater mit einer Schwangeren zusammenziehen und eine Familie gründen will (als zwei von mehreren möglichen „sonstigen“ Gründen).

Der Deutsche Verein empfiehlt auch die enge Einbeziehung der örtlichen Träger der Jugendhilfe bei der Entscheidung über die Zustimmung zum Umzug. In einigen unserer Fallstudienorte ist dementsprechend eine Stellungnahme des Jugendamtes bzw. des ASD die Regel, in anderen wird das Jugendamt nur in besonderen Zweifelsfällen beteiligt. Zuweilen wird auch eine Stellungnahme der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67/68 SGB XII eingeholt. Ohnehin liegt aber die letzte Entscheidung jeweils bei dem Personal der ARGE oder des Sozialzentrums, das für die SGB-II-Leistungsgewährung zuständig ist.

Mit dem Fortentwicklungsgesetz (in Kraft seit 1.8.2006) wurde in das Gesetz noch zusätzlich ein vierter Satz zu § 22 Abs. 2a SGB II eingefügt, der lautet: „*Leistungen für Unterkunft und Heizung werden Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht erbracht, wenn diese vor der Beantragung von Leistungen in eine Unterkunft in der*

Absicht umziehen, die Voraussetzungen für die Gewährung der Leistungen herbeizuführen.“

Es war zu erwarten, dass durch die neuen Regelungen ein erhöhtes Wohnungsnotfallrisiko für junge Menschen unter 25 Jahren entsteht, die ohne Zustimmung der Leistungsträger das Elternhaus verlassen, zur Anmietung einer Wohnung aber auf staatliche Hilfe bei der Finanzierung ihrer Unterkunftskosten angewiesen wären. Von einigen Fachleuten der Wohnungslosenhilfe wird auch von einer wahrnehmbaren Zunahme von jungen Wohnungslosen berichtet, allerdings nicht durchgängig und nicht in großem Umfang. Sind junge Menschen unter 25 Jahren bereits wohnungslos und in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe untergebracht, so scheitert ihre Reintegration in eigenen Wohnraum in der Regel nicht an der fehlenden Zustimmung des SGB-II-Leistungsträgers zur Übernahme der Kosten der Unterkunft (die in solchen Fällen zumeist erteilt wird), sondern eher an den abgesenkten Mietobergrenzen und an der deutlichen und tendenziell wachsenden Zurückhaltung von Vermietern gegenüber jungen Arbeitslosen.

Bei Wohnungsbeschaffungskosten (z.B. Maklergebühren, Genossenschaftsbeiträge, Abstandszahlungen, doppelte Mietzahlungen) verpflichten einige Kommunen das Personal der Leistungsgewährung nach wie vor zu großer Zurückhaltung und sehen eine Übernahme nur in besonders zu begründenden Einzelfällen vor, obwohl zumindest bei vom Leistungsträger veranlassten oder aus anderen Gründen notwendigen Umzügen das Gesetz hier eine Soll-Regelung vorsieht.⁴⁵

Durch das zweite Änderungsgesetz vom 30. März 2006 wurde im SGB II klargestellt, dass Mietkautionen als Darlehen erbracht werden sollen. Entsprechend war in sieben der acht Kommunen, in denen unsere Fallstudien durchgeführt wurden, auch bereits vor dieser Klarstellung verfahren worden. Fortgeführt wurde auch die Praxis, dass mit der Tilgung des Darlehens in aller Regel bereits in den Folgemonaten nach ihrer Gewährung durch ratenweisen Abzug von der Regelleistung begonnen wurde. Zwar ist dieses Verfahren rechtlich fragwürdig⁴⁶ und auch einer „freiwilligen“ Abtretung können die Leistungsberechtigten ohne Weiteres widersprechen.⁴⁷ Offensichtlich geschieht Letzteres allerdings in der Praxis nur ausgesprochen selten und diverse Richtlinien auch in unseren Fallstudienstädten sehen den ratenweisen Abtrag von der Regelleistung vor. In einem der kommunalen Leitfäden heißt es hierzu beispielsweise: *„Im Kreis (..) soll die Übernahme einer **Miet-sicherheit grundsätzlich nur als Darlehen** gewährt werden. Parallel dazu soll eine **Abtretungserklärung** des Vermieters erfolgen, um die Rückzahlung der Kautions auf diese Weise sicherzustellen. Gleichzeitig soll die Rückzahlung durch **Einbehaltung von der laufenden Hilfe** mit dem Hilfeberechtigten/Leistungsempfänger schriftlich vereinbart werden.“* (Hervorhebungen im Original)

⁴⁵ Allerdings mit der Zusatzbedingung, *„wenn ohne die Zusicherung eine Unterkunft in einem angemessenen Zeitraum nicht gefunden werden kann.“* Entsprechend wird in mehreren Kommunen davon ausgegangen, dass erst nach Nachweis der erfolglosen Wohnraumsuche über einen längeren Zeitraum und auch dann nur in besonders begründeten Einzelfällen eine entsprechende Leistung für Wohnungsbeschaffungskosten möglich ist.

⁴⁶ Nach Berlitz (2006a, S. 24) handelt es bei der Mietsicherheit *„nicht um ein durch Aufrechnung zu tilgendes Darlehen im Sinne des § 23 Abs. 1 SGB II“*. Rechtskonform wäre die Verpflichtung, es *„bei Beendigung des Mietverhältnisses zurückzuzahlen“* oder aber bei Erzielung von Arbeitseinkommen und Ausscheiden aus dem Leistungsbezug, *„Das Darlehen ist regelmäßig zinsfrei und (jedenfalls) für die Dauer des Leistungsbezuges tilgungsfrei zu stellen. Der Darlehensrückzahlungsanspruch kann dadurch gesichert werden, dass sich der Leistungsträger den Rückzahlungsanspruch des Hilfeempfängers gegen den Vermieter abtreten lässt.“*

⁴⁷ *„Das Mietkautionsdarlehen ist kein Darlehen i.S.d. § 23 Abs. 1, zu dessen Tilgung eine monatliche Aufrechnung statthaft wäre; ein vereinbarter Einbehalt von Rückzahlungsraten kann jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden“* (Berlitz 2006b). Dies wurde unlängst nochmals von einer Entscheidung des Landessozialgerichtes Baden-Württemberg (Beschluss vom 6. September 2006, Az: L 13 AS 3108/06 ER-B, abgedruckt und kommentiert in WOHNUNGSLOS 1/2007, S. 29 - 32) bekräftigt, entsprechende Vereinbarungen wurden von diesem Gericht sogar wegen der fehlenden Rechtsgrundlage als nichtig betrachtet.

Diese rechtlich fragwürdige Praxis, die auch in anderen Bundesländern verbreitet ist (vgl. EFO 2006, S.11/12), wird von den Verantwortlichen in der Regel mit dem Risiko begründet, von den betroffenen Bedarfsgemeinschaften einmal gezahlte Mietsicherheiten nach dem Wohnungsauszug oder einer Arbeitsaufnahme nicht wiederzuerhalten.⁴⁸ Mit der Praxis des ratenweisen Abzugs verringern sich aber für die betroffenen Bedarfsgemeinschaften absehbar nicht nur auf längere Zeit der Dispositionsspielraum und die Ansparmöglichkeiten, und in vielen Fällen wird ihr Einkommen durch die Abzüge unter das Existenzminimum abgesenkt, sondern in der Folge steigt dann auch der Bedarf für erneute Darlehen wegen „unabweisbarer Bedarfe“ im Bereich der Regelleistungen, für die der § 23 Abs. 1 SGB II ausschließlich – nach Abschaffung der einmaligen Leistungen des BSHG – vorgesehen ist. In einigen Kommunen wird zwar versichert, dass die Tilgungsraten für Mietkautionen individuell angepasst würden, zumal ja in manchen Bedarfsgemeinschaften bereits schon andere Tilgungen, etwa für Darlehen wegen unabweisbarer Bedarfe und Miet- oder Stromschulden, zu leisten sind. Während einige Leistungsträger als höchsten zumutbaren Aufrechnungsbetrag den auch im § 23 Abs. 1 SGB II genannten Anteil von 10 % der Regelleistung ansehen, wird gelegentlich als Obergrenze der zumutbaren Gesamtbelastung sogar 30 % der Regelleistung angegeben. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass eine solch hohe Abtragsrate von SGB II lediglich zugelassen wird, *„wenn es sich um Ansprüche auf Erstattung und Schadenersatz handelt, die der Hilfebedürftige durch vorsätzlich oder grob fahrlässig unrichtige oder unvollständige Angaben veranlasst hat.“* (§ 43 SGB II). Insbesondere für Mietkautionen entbehrt die Bezugnahme auf diese Bestimmung jeder Grundlage.

2.2.3 Bewertung der Angemessenheit der Mietobergrenzen durch die Fachleute vor Ort

Nach wie vor treten die größten Engpässe bei der Versorgung von Einpersonenhaushalten und von relativ großen Haushalten mit mehr als fünf Personen auf. Alleinstehende sind sowohl als Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II-Leistungen als auch als Wohnungsnotfälle stark überrepräsentiert und damit konzentriert sich das Augenmerk auch häufig auf die Wohnungsknappheit bei den Kleinwohnungen. Auch dort, wo der Wohnungsmarkt im Großen und Ganzen relativ entspannt ist und Leerstände auftreten, finden sich die Leerstände zumeist bei Drei- oder Vierzimmerwohnungen und nicht im Segment der Kleinwohnungen.

So wurde auch im März 2007 in mehreren Kommunen – und besonders vehement in der Mehrheit der einbezogenen Landkreise – besonderer Handlungsbedarf in Bezug auf eine Erhöhung der Mietobergrenzen für die Alleinstehenden gesehen, und in zwei Kreisen richteten sich die Hoffnungen auf die angekündigten Überprüfungen auf der Grundlage einer genaueren Erhebung der tatsächlichen Verhältnisse am Wohnungsmarkt. Mehrfach wurde angeregt, die Mietobergrenzen an den Netto-Kaltmieten zu orientieren und die tatsächlichen Betriebskosten zu übernehmen, da der überproportionale Anstieg der Betriebskosten in den vergangenen Jahren die real anerkannte Netto-Kaltmiete immer weiter abgesenkt habe und unterschiedliche Betriebskosten (z.B. für Aufzüge oder Concierges in größeren Wohnblöcken) nicht zu Lasten der Leistungsberechtigten (bzw. der Wohnungsunternehmen) gehen dürften. Auch die Wohnungswirtschaft hat dieses Problem immer wieder thematisiert.

Nach wie vor wird die Reintegration von Wohnungslosen jedoch vor allem auch über die weit verbreitete Ablehnung von Wohnungsbewerberhaushalten mit negativen Vermerken bei Wirtschaftsinformationsunternehmen wie Schufa oder Creditreform erheblich erschwert.

⁴⁸ In einer der kreisfreien Städte, in der im Winter 2005/2006 noch keine Einbehaltungen für die gewährten Mietsicherheiten praktiziert wurden, ist diese Praxis zwischenzeitlich doch aufgenommen worden. Einbehalten werden 10 Euro monatlich. Als einer der Gründe wurde hier angegeben, dass beim zentralen Forderungseinzug technische Probleme bestehen, Forderungen in der EDV aufrechtzuerhalten, wenn über einen längeren Zeitraum keine Forderungsrückzahlung erfolgt.

Insbesondere größere Wohnungsunternehmen machen sehr häufig Gebrauch von solchen Informationen und lehnen aus ihrer Sicht riskante Wohnungsbewerberinnen und -bewerber von vornherein als potenzielle Mieter ab. Es wurde auch in unserer zweiten Befragungsrunde vielfach beklagt, dass für Wohnungslose nur noch eine kleine und zumeist räumlich stark konzentrierte Zahl von privat vermieteten Wohnungen infrage komme: „Wohnungslose bekommen bei uns nur noch Wohnungen in der X-Straße.“

2.2.4 Häufigkeit von unangemessenen Unterkunfts- und Heizkosten und Reaktionsweisen der Kommunen

In unserem Bericht vom Mai 2006 haben wir verdeutlicht, dass das relative Ausmaß der Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII, deren Unterkunfts-kosten die kommunalen Obergrenzen überschreiten, ganz erheblich davon abhängt, wie diese Obergrenzen im Detail gestaltet sind. Toleranzgrenzen für bereits bestehende Wohnverhältnisse, Anpassung der Mietobergrenzen an die bestehenden Marktverhältnisse und zeitliche Verzögerungen beim Versand und der Umsetzung von Mietsenkungsaufforderungen⁴⁹ sind in diesem Zusammenhang als entscheidende Einflussfaktoren genannt worden.

Eine genaue Dokumentation der Anzahl von Haushalten im SGB-II-Leistungsbezug, die zur Mietsenkung aufgefordert wurden, und der entsprechenden Reaktionen der betroffenen Haushalte wurde in keiner der einbezogenen Kommunen durchgeführt.⁵⁰ In einigen wenigen Kommunen gab es Sondererhebungen aufgrund von Aktenanalysen⁵¹ oder es wurde die Reaktion der zur Kostensenkung aufgeforderten Bedarfsgemeinschaften dokumentiert.

Die Kommunen selbst haben – obwohl sie Träger der Kosten von Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II sind – keinen Zugang auf entsprechend differenziertes Datenmaterial aus dem Softwaresystem A2LL der ARGE n. Allerdings wurde von der Bundesagen-

⁴⁹ Nur in zwei der vier Landkreise und einer der vier kreisfreien Städte wurden unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung auch die Aufforderungen zur Senkung der Mietkosten mit entsprechender Fristsetzung verschickt, wobei die kreisfreie Stadt ob der Fülle der versandten Schreiben weitere Maßnahmen auf einen Zeitpunkt verschoben hat, bei dem auf Grundlage eingehender Analysen neu über die Mietobergrenzen verhandelt werden sollte. Der Beginn des Versands verzögerte sich in den übrigen Kommunen auf unterschiedliche Zeitpunkte im Frühjahr, Sommer oder Herbst 2005. In zwei Kommunen standen zum Zeitpunkt der ersten Erhebungswelle entsprechende Aufforderungen mit Fristsetzung erst noch bevor. In einer der Kommunen wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Haushalte mit den jeweils höchsten Überschreitungsanteilen angeschrieben, also zunächst die mit einer Überschreitung von 50 %, zu einem späteren Zeitpunkt diejenigen mit einer Überschreitung von 40 %, dann von 30 % etc. Bei Durchführung der zweiten Untersuchungswelle erfolgten in einer der kreisfreien Städte immer noch – jeweils bei Wiederbeantragung von Leistungen – Kostensenkungsaufforderungen gegenüber Bedarfsgemeinschaften, deren Unterkunfts-kosten bis dato in vollem Umfang übernommen worden waren. Im Wesentlichen waren aber in fast allen Kommunen die Anpassungsbestrebungen für „Altfälle“ abgeschlossen.

⁵⁰ Die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heinold im schleswig-holsteinischen Landtag zu „Umzüge(n) im Zusammenhang mit Hartz IV“ (Drucksache 16/608 vom 28.2.2006) hat im Februar 2006 die höchst unzureichende Datenlage der Kommunen in dieser Frage bestätigt und daher auch keinerlei konkrete Informationen über bereits stattgefundene oder noch zu erwartende Wohnungswechsel gegeben.

⁵¹ Nur aus einem der Fallstudienorte lag bereits im Winter 2005/2006 eine relativ umfangreiche Stichprobenaus-zählung für mehrere tausend Bedarfsgemeinschaften vor, mit der die Unterkunfts-kosten für jede zehnte Bedarfsgemeinschaft ausgewertet wurden, die bis Juli/August des Jahres 2005 im Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII gestanden hatte. Im Ergebnis lagen hier 39,7 % der Stichprobe über den Angemessenheitsgrenzen. Bei mehr als der Hälfte (56,8 %) der „Überschreiter“ lag die tatsächliche Miete um mehr als 10 % über der als angemessen anerkannten Miete (ein Wert, der als „Bagatellgrenze“ für Überschreitungen festgelegt wurde). Nach Berücksichtigung von Sonderregelungen für Härtefälle und Anerkennungen von Überschreitungen im Einzelfall verblieben immer noch 16 % der Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug, deren Mietkosten als überhöht angesehen und nicht akzeptiert wurden.

tur für Arbeit im Oktober 2006 eine erste Sonderauswertung zu den Wohnkosten von Personen und „Wohnungsgemeinschaften“ im Bezug von SGB-II-Leistungen im April 2006 vorgelegt, die in eingeschränktem Maß auch eine Differenzierung nach Kreisen und damit detaillierte Aussagen zu den in unsere Studie einbezogenen Kommunen zulässt. Leider müssen Zweifel an der Validität der Daten in Betracht gezogen werden, und ohnehin ist ihre Aussagekraft durch die Art der Aufbereitung stark eingeschränkt. Die Daten wurden einige Monate lang auch auf den Internetseiten der Bundesagentur monatlich aktualisiert, im Juli 2007 lagen jedoch erst die Daten für Oktober 2006 vor, die auch nur relativ geringfügig von den Aprilwerten aus dem Jahr 2006 abweichen (auf eine Ausweisung beider Monatswerte wird daher auch verzichtet). Das Problem liegt aber vor allem darin, dass hier hoch aggregierte Daten der Wohnkosten sämtlicher Wohnungsgemeinschaften, in denen Personen mit Leistungsbezug nach SGB II leben, in Bezug zueinander gesetzt werden. Verglichen wird die Gesamtsumme aller von den Wohnungsgemeinschaften tatsächlich gezahlten Wohnkosten (differenziert nach Unterkunftskosten, Heizkosten und Neben-/Betriebskosten) mit den jeweils von den Kostenträgern als angemessen anerkannten Gesamtsummen. Da unbestreitbar eine Mehrheit der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften die tatsächlichen Unterkunftskosten auch als angemessen anerkannt bekommt und da auch bei denjenigen, deren Unterkunftskosten als nicht angemessen eingestuft werden, der angemessene Anteil übernommen wird, ergeben sich durchgehend sehr hohe Prozentwerte der aggregierten anerkannten an den aggregierten tatsächlichen Kosten.

Tabelle 3: Wohnkosten von Wohnungsgemeinschaften mit Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II-Leistungen im April 2006. Anteil der anerkannten an den tatsächlichen Kosten (in %)

Stadt/Landkreis	Unterkunftskosten	Heizkosten	Neben-/Betriebskosten
Flensburg	95,7	91,9	97,0
Kiel	97,6	83,7	99,2
Lübeck	97,5	88,9	99,5
Neumünster	97,9	91,2	94,1
LK Dithmarschen	93,6	88,5	95,1
LK Herzogtum Lauenburg	96,6	78,4	94,0
LK Nordfriesland	–	–	–
LK Pinneberg	97,5	77,1	97,5
Land Schleswig-Holstein	96,0	82,7	97,1

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2006c). Grundsicherung für Arbeitssuchende: Wohnsituation und Wohnkosten, Nürnberg im Oktober 2006, Tabelle 6; für den Optionskreis Nordfriesland wurden keine Daten veröffentlicht.

Eine Auswertung, die diejenigen Bedarfsgemeinschaften in den Blick nimmt, deren Kosten nicht als angemessen anerkannt werden, und danach differenziert, in welchem Ausmaß jeweils eine Überschreitung attestiert wird, wäre deutlich aussagekräftiger. Sie wurde in den öffentlich zugänglichen Publikationen der Bundesagentur aber lediglich für April 2006 und lediglich für das gesamte Bundesgebiet (ohne Differenzierung nach Bundesländern und Kreisen) vorgenommen. Die Differenzierung hinsichtlich des Anteils der anerkannten Kosten ist dabei sehr grob (weniger als 50 %, 50 % bis unter 100 %, 100 %). Dennoch zeigt die Auswertung, dass zu diesem relativ frühen Zeitpunkt, bei dem in zahlreichen größeren Städten noch keine Kostensenkungsaufforderungen versandt worden waren, immerhin 12,7 % aller Bedarfsgemeinschaften ihre tatsächlichen Unterkunftskosten nicht in vollem Umfang übernommen bekamen. Übertragen auf die Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II in Deutschland im April 2006 (4,13 Millionen Be-

darfsgemeinschaften mit 7,44 Millionen Personen) betraf das immerhin mehr als eine halbe Million (rd. 525.000) Bedarfsgemeinschaften und knapp eine Million (rd. 945.000) Personen im Bezug von SGB-II-Leistungen. Übertragen auf Schleswig-Holstein, wo im April 2006 rd. 144.000 Bedarfsgemeinschaften mit rd. 264.000 Personen im Leistungsbezug standen, hätten zu diesem Zeitpunkt etwa 18.300 Bedarfsgemeinschaften mit rd. 35.500 Personen ihre Unterkunftskosten nicht in vollem Umfang übernommen bekommen.⁵² Nicht auszuschließen ist, dass nicht in allen Fällen die tatsächlichen Unterkunftskosten überhaupt korrekt erfasst werden. Es kann eher als wahrscheinlich gelten, dass in einer gewissen – aber nicht feststellbaren Zahl – von Fällen die anerkannten Kosten auch als tatsächliche Kosten in das Computerprogramm eingegeben werden (und übersteigende Kosten, die aus Eigenmitteln getragen werden dabei unberücksichtigt bleiben), so dass der angegebene Prozentsatz eher eine Untergrenze darstellt.

Tabelle 4: Anteil der Bedarfsgemeinschaften im Bundesgebiet, deren Wohnkosten voll oder nur anteilig übernommen wurden, April 2006

Anteil der anerkannten an den tatsächlichen Kosten	Kostenart		
	Unterkunfts-kosten	Heizkosten	Neben- und Betriebskosten
	Anteil an allen Bedarfsgemeinschaften mit dieser Art von Kosten in Prozent		
weniger als 50 %	0,4	2,1	1,0
50 % und mehr, aber weniger als 100 %	12,3	52,7	5,5
100 %	87,3	45,3	93,4
insgesamt	100,0	100,0	100,0

Quelle: BA 2006c, S. 8, 347 auswertbare Kreise in A2LL – April 2006

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die Befragung der Kommunen für die Wohnungsbedarfsprognose 2020 im Mai 2005 einen Anteil von etwa 18 % der Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug ergeben hatte, deren Miete oberhalb der kommunalen Mietobergrenzen lag und von denen wiederum zwei Drittel (also 12 %) binnen Jahresfrist (ca. Juli 2005 bis Juni 2006) zur Kostensenkung aufgefordert werden sollten (IfS 2005, S. 242/243). Die durch kommunale Befragung und durch Auswertung der Softwaredaten ermittelten Anteilswerte liegen also durchaus relativ nah beieinander, und auch aus den Schätzungen der von uns befragten Fachleute in den Fallstudienorten ließen sich hier keine zuverlässigen Daten gewinnen.

Es bleibt relativ schwer einzuschätzen, in welchem Umfang sich die ermittelten Anteilswerte bis zum Frühjahr 2007 verändert haben. Zum einen wurden nach April 2006 insbesondere in den größeren Städten die kommunalen Bestrebungen um Senkungen bei den Unterkunftskosten noch weiter betrieben, in manchen Städten wurde sogar erst nach diesem Zeitpunkt mit dem Versand von Kostensenkungsaufforderungen begonnen. Da die Absenkung der Leistungen von der tatsächlichen auf die als angemessen anerkannte Höhe ohnehin erst nach einer Zeitverzögerung von drei bis in der Regel höchstens sechs Monaten nach Versand der Kostensenkungsaufforderung erfolgt, ist eine weitere Steigerung des Anteils der Bedarfsgemeinschaften, deren Unterkunftskosten nicht in vollem Umfang übernommen werden, nicht unwahrscheinlich. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, dass ein Teil der betroffenen Bedarfsgemeinschaften früher oder später die Unterkunftskosten tatsächlich senkt, nämlich vornehmlich durch Umzug in eine preiswertere Wohnung.

⁵² Als möglichen Erklärungsansatz für den hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften, die ihre Heizkosten nicht in vollem Umfang übernommen bekamen, verweist die Bundesagentur auf häufig als Heizkosten geltend gemachte Kosten für Warmwasserbereitung und Kochenergie, die bereits durch die Regelleistung abgedeckt sind.

Lokale Auswertungen und aktuelle Forschungsergebnisse zeigen aber, dass der größere Teil der Bedarfsgemeinschaften mit „übersteigenden“ Unterkunftskosten eher den Weg wählt, den als nicht angemessen eingestuften Teil der Unterkunftskosten als „Eigenanteil“ zu übernehmen.⁵³ Oftmals erscheint das vor dem Hintergrund zusätzlicher Einkommen (befristeter Zuschlag nach Erhalt von Arbeitslosengeld, Aufwandsentschädigung bei Arbeitsgelegenheiten, Selbstbehalt bei eigenem Einkommen, Erziehungsgeld etc.) auch möglich, kann sich aber aufgrund der zeitlichen Befristung der meisten dieser Zusatzeinkommen schnell als ein erhebliches finanzielles Risiko erweisen.

In einer unserer Fallstudienstädte wurde erst zur Jahresmitte 2006 damit begonnen, die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft umzusetzen und entsprechende Kostensenkungsaufforderungen zu versenden. Für die ersten 100 erfassten Fälle konnte bis zum März 2007 folgendes Ergebnis festgehalten werden: Fast zwei Drittel der Bedarfsgemeinschaften (64 %) verblieben in ihrer „zu teuren“ Wohnung, nur 11 % zogen in eine preiswertere Wohnung um, 2 % gelang eine Kostensenkung durch Untervermietung und bei 18 % kam es zu einer Beendigung der Leistungsgewährung (5 % „sonstige“ oder „unbekannte Verläufe“). Dass nur ein Bruchteil der Bedarfsgemeinschaften mit übersteigenden Unterkunftskosten umzieht, belegen auch die Daten der Studie eines Mitarbeiters der Humboldt-Universität Berlin in 40 ausgewählten Kommunen des gesamten Bundesgebietes (Holm 2006, S. 11 ff.), die gleichzeitig aber auch die schlechte Datenlage in den Kommunen verdeutlicht. Mehrheitlich gehen auch in unseren übrigen Fallstudienorten die befragten Fachleute davon aus, dass der größere Teil der betroffenen Haushalte den übersteigenden Anteil der Mietkosten selbst trägt, dass längerfristig aber durchaus der finanzielle Druck zu einem Wohnungswechsel wächst. In zwei Kommunen wird eher davon ausgegangen, dass bei unangemessener Miethöhe der größere Teil der betroffenen Haushalte umzieht.

Mehrere Präventionsstellen berichten auch von einer Zunahme von Mietschuldenfällen, deren Kosten der Unterkunft die Angemessenheitsgrenzen überschreiten. Die mit der Übernahme eines „Eigenanteils“ durch die betroffenen Bedarfsgemeinschaften verbundenen Risiken hatten wir auch in unserem Bericht vom Mai 2006 bereits ausführlich gewürdigt. Probleme drohen insbesondere, wenn zusätzliche Einkommensbestandteile wegfallen oder gar nicht verfügbar sind und damit das verfügbare Einkommen unter das offiziell anerkannte Existenzminimum abgesenkt wird. Treten Mietschulden in Wohnverhältnissen auf, bei denen die Leistungsberechtigten einen Teil der Miete selbst bezahlen, so scheidet eine Mietschuldenübernahme regelmäßig aus, weil die Wohnung ja „zu teuer“ ist und der Wohnungserhalt deshalb in der Regel abgelehnt wird.⁵⁴ In einer der kreisfreien Städte betrafen im Jahr 2006 20 % der durchgeführten Zwangsräumungen Bedarfsgemeinschaften, bei denen aufgrund der Überschreitung der Mietobergrenzen keine finanziellen Hilfen zum Erhalt der Wohnung gewährt wurden.

Unverändert sind auch die Einschätzungen zu Spielräumen der Vermieterseite, als unangemessen eingestufte Mieten entsprechend abzusenken, damit sie den Angemessenheitsgrenzen entsprechen. Die Aussagen in den lokalen Fallstudien sind dazu unter-

⁵³ Prinzipiell haben Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II-Leistungen, deren Wohnkosten „zu hoch“ sind, vier Reaktionsmöglichkeiten: Sie können versuchen, ihre Wohnkosten zu senken, indem sie eine Senkung der Mietforderung durch die Vermieterseite erreichen oder Teile ihres Wohnraums untervermieten oder indem sie in eine billigere und „angemessene“ Wohnung umziehen. Schließlich bleibt ihnen aber auch die Option, den übersteigenden Anteil der Wohnkosten als „Eigenanteil“ aus ihren Regelleistungen oder zusätzlichen Einkommen zu übernehmen. Die prinzipiell ebenfalls vorhandene fünfte Möglichkeit, nämlich der Nachweis, dass zum „angemessenen“ Mietpreis kein Wohnraum verfügbar ist und die Kommune daher auch nach Ablauf der vorgegebenen Fristen die tatsächlichen Kosten übernehmen muss, ist für die Betroffenen mit hoher Rechtsunsicherheit verbunden, weil nur wenige Kommunen klare Vorgaben dafür machen, wie denn eine aktive und erfolglose Wohnungssuche zu belegen ist.

⁵⁴ Einzelne Präventionsstellen akzeptieren zwar geringfügige Überschreitungen, in der Regel gilt jedoch Wohnraum, der nicht den Angemessenheitsgrenzen entspricht, nicht als erhaltenswert und eine Mietschuldenübernahme folglich nicht als gerechtfertigt.

schiedlich, überwiegend wurde aber berichtet, dass eine Mietabsenkung nur in wenigen Fällen vorgekommen sei und insbesondere Privatvermieter betreffe. Bei unserer zweiten Befragungsrunde wurde sogar aus einem der Gebiete mit besonders angespanntem Wohnungsmarkt berichtet, dass durch Mieterhöhungen das verfügbare Segment für Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II-Leistungen weiter verengt wurde. Auch wurde mehrfach beklagt, dass die Bereitschaft von Wohnungsunternehmen, an junge Erwachsene im Leistungsbezug zu vermieten, weiter zurückgegangen sei.

Aus der Wohnungswirtschaft wurde dagegen schon bei der ersten Erhebungswelle berichtet, dass sich verschiedentlich Unternehmen insbesondere bei Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus mit größeren Wohnflächen gezwungen sehen, Kostennachlässe zu gewähren, weil die kommunalen Angemessenheitsgrenzen die Kosten bzw. Bewilligungsmieten nicht abbilden und andernfalls Leerstände entstehen würden. Die Wohnungswirtschaft wies in diesem Zusammenhang auch auf die erhebliche Marktmacht hin, die die kommunalen Kostenträger in der Regel über die lokale ARGE aufgrund der hohen Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II auf dem Mietwohnungsmarkt ausüben. Nach Daten der Wohnungswirtschaft betraf im April 2006 die Wohnungsnachfrage von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften in den kreisfreien Städten zwischen 17 und 23 % und landesweit rd. 23 % des Wohnungsbestandes, der für diesen Personenkreis in der Regel infrage kommt.⁵⁵ Damit würden die ARGEen zu ausgesprochen einflussreichen Akteuren am Wohnungsmarkt, trügen aber dann eben auch die Verantwortung zum Erhalt einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur („Durchmischung“) in den Quartieren. Aus Sicht der Wohnungswirtschaft verstärkt der ökonomische Druck mit zu niedrigen Mietobergrenzen eher die Tendenz, bedürftige langzeitarbeitslose Haushalte in einzelnen (unsanierten) Gebäudebeständen zu konzentrieren und auf ökologisch und ökonomisch sinnvolle Bestandsmaßnahmen (Modernisierung, Wärmedämmung etc.) zu verzichten. Diese Argumente wurden auch in der schon erwähnten Arbeitsgruppe auf Landesebene eingebracht.

2.2.5 Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung am Wohnungsmarkt

Nach mehr als zwei Jahren Erfahrungen mit der neuen Gesetzgebung blieben die befragten Fachleute auch in der zweiten Befragungsrunde skeptisch gegenüber der zu erwartenden weiteren Entwicklung am Wohnungsmarkt. Einerseits wurde in der Mehrzahl der einbezogenen Kommunen konstatiert, dass bis zum Frühjahr 2007 eine erwartete Zunahme von Wohnungsnotfällen nicht eingetreten war, und zwar weder bei den aktuell wohnungslosen noch bei den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten (siehe dazu nächstes Kapitel). Der erhöhte Nachfragedruck auf das als angemessen anerkannte Segment von Kleinwohnungen für Einpersonenhaushalte hielt zwar ebenso an wie die erheblichen Schwierigkeiten, bereits wohnungslose Haushalte in Normalwohnraum zu vermitteln, daraus resultierte aber auch bis März 2007 keine Zunahme der Wohnungslosenzahlen.

Der Druck zur verstärkten Konzentration von Haushalten im Bezug von Mindestsicherungsleistungen bleibt unverändert, da angemessener Wohnraum eben auch in den meisten Kommunen sozialräumlich konzentriert ist. Andererseits ist es zumindest in dem begrenzten Zeitraum unseres Forschungsvorhabens nur in eingeschränktem Umfang zu Umzügen gekommen, und eine Mehrheit der Bedarfsgemeinschaften mit „unangemessenen“ Unterkunftskosten hat sich – wie oben dargestellt – zunächst dafür entschieden, dennoch in der bisherigen Wohnung zu verbleiben. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Druck zum Umzug nicht auf längere Sicht dennoch steigt. Auch im Rahmen der regulären Fluktuation von Hilfeberechtigten bewirken die vorhandenen Mietobergrenzen erheblichen Segregationsdruck, ohne dass hierzu weitere Maßnahmen der Administration ergriffen werden müssten. Gerade bei Neuvermietung ist die – in Bestandsfällen oftmals noch vorhandene – Flexibilität der kommunalen Kostenträger bei der Kostenübernahme (Anerken-

⁵⁵ Zugrunde gelegt wurde hier der Gesamtbestand an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern plus eines 15%-igen Zuschlags für Wohnungseigentum.

nung höherer Kosten bei Härtefällen, Anwendung von Bagatellgrenzen etc.) ja, wie oben ausgeführt, eher gering. Insofern ist auch weiterhin davon auszugehen, dass die Effekte der Hartz-Reformen insgesamt der ansonsten in der Wohnungspolitik häufig propagierten Zielsetzung ausgewogener Bevölkerungsstrukturen und einer Reduzierung der Konzentration von auf Transferleistungen angewiesenen Haushalten in bestimmten Quartieren zuwider laufen. Zu erwarten ist daher auch ein eher ansteigender als rückläufiger Bedarf an Quartiersentwicklung und oftmals kostenaufwändigen Maßnahmen im Rahmen von Programmen wie „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ und entsprechender Landesprogramme.⁵⁶

Tabelle 5: Sozialräumliche Verteilung von Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II in der Stadt Kiel am 31.12.2005 und 31.12.2006

		Sozialzentrum						Stadt insges.
		Nord	West (Metten- hof)	Mitte	Süd	Südost (Gaar- den)	Ost	
Empf. von Leistungen nach SGB II	2005	4.894	6.533	5.987	5.853	8.058	4.809	36.134
	2006	4.861	6.602	5.735	5.792	7.988	4.849	35.827
Anteil in % der 0- bis unter 65-Jährigen im Stadtteil	2005	10,3	36,9	13,3	14,0	45,5	24,5	19,1
	2006	10,2	37,4	12,6	13,9	44,6	24,9	18,9
Empf. von ALG II (erwerbsf.)	2005	3.597	4.289	4.857	4.148	6.121	3.518	26.530
	2006	3.569	4.310	4.572	4.064	6.025	3.518	26.058
Anteil in % der 15- bis unter 65-Jährigen im Stadtteil	2005	8,9	31,1	11,8	12,1	41,5	21,5	16,5
	2006	8,9	31,3	10,9	11,9	40,2	21,6	16,2
Empf. von Sozialgeld (nicht erwerbsf.)	2005	1.297	2.244	1.130	1.705	1.937	1.291	9.604
	2006	1.292	2.292	1.163	1.728	1.963	1.331	9.769
Anteil in % der 0- bis unter 15-Jährigen im Stadtteil	2005	17,9	57,4	29,4	21,9	65,6	39,6	33,1
	2006	17,9	58,8	30,1	22,6	67,4	41,7	34,0

Quelle: Stadt Kiel

Ein Nachweis dieser – voraussichtlich erst längerfristiger wirksamen – Effekte über „harte Daten“ und den immer noch relativ kurzen Zeitraum unseres Forschungsvorhabens war jedoch nicht möglich. Aus der Landeshauptstadt Kiel wurden uns dankenswerterweise aussagekräftige Daten zur Verfügung gestellt, die einerseits deutlich machen, dass die Haushalte im Bezug von SGB-II-Leistungen in einzelnen Stadtteilen in sehr hohem Ausmaß konzentriert sind. So war Ende 2005 im Kieler Stadtteil Gaarden nahezu die Hälfte (45,5 %) der Bevölkerung unter 65 Jahren auf Leistungen nach SGB II angewiesen, im Stadtteil Mettenhof mehr als ein Drittel (36,9 %), während der städtische Durchschnitt bei 19,1 % lag. Bei den Kindern unter 15 Jahren waren Ende 2005 sogar fast zwei Drittel (65,6 % in Gaarden) bzw. deutlich über die Hälfte (57,4 % in Mettenhof) im Bezug von Sozialgeld⁵⁷ für nichterwerbsfähige Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften nach SGB II (gesamtstädtischer Durchschnitt: 33,1 %). Während sich der Anteil der leistungsbeziehenden Kinder bis Ende 2006 sowohl im gesamtstädtischen Durchschnitt als auch in den beiden Stadtteilen (aber auch in Stadtteilen mit geringerer Konzentration) noch leicht erhöht hatte, kam es bei dem Anteil aller Personen im Leistungsbezug an der Bevölkerung unter 65 Jahren zu einer geringfügigen Reduzierung um 0,2 Prozentpunkte. Im Stadtteil

⁵⁶ Es bleibt abzuwarten, inwieweit das vom Innenministerium Mitte 2007 angekündigte Landeswohnraumförderungsgesetz diesem Bedarf gerecht werden kann.

⁵⁷ Die Kieler Daten weisen an anderer Stelle aus, dass der Anteil der Kinder unter 15 Jahren an den Sozialgeldempfängerinnen und -empfängern gesamtstädtisch 96,7 % beträgt. Sozialgeld wird also fast ausschließlich von Kindern unter 15 Jahren bezogen.

Gaarden betrug der Rückgang 0,9 Prozentpunkte, im Stadtteil Mettendorf nahm der Anteil um 0,5 Prozentpunkte zu. In absoluten Zahlen waren im Stadtteil Mettendorf am Jahresende 2006 gegenüber dem Vorjahr 69 Personen mehr, in Gaarden 70 Personen weniger und in Kiel insgesamt 1.000 Personen weniger im Leistungsbezug. In Relation zu den jeweiligen Gesamtzahlen sind die Veränderungen sehr gering und weisen keinen eindeutigen Trend auf.

Während die Kieler Daten also einerseits die bereits vorhandene Konzentration von Haushalten im Leistungsbezug in bestimmten Quartieren bestätigen, lässt sich aus den relativ geringfügigen Veränderungen zwischen Jahresende 2005 und 2006 keine wesentliche Veränderung im Hinblick auf eine deutliche Zunahme der Segregation feststellen. Interne Statistiken der Stadt Kiel über Umzugsbewegungen von Haushalten im Leistungsbezug zeigen überdies auf, dass ein relativ großer Anteil dieser Umzüge innerhalb der jeweiligen Stadtteile stattfindet.

Dagegen wird in Kiel – wie auch in anderen Kommunen – beklagt, dass gerade bei der Versorgung von Wohnungslosen mit Normalwohnraum eine starke Konzentration auf privat vermieteten Wohnraum und sogar auf bestimmte Häuser bzw. Wohnanlagen erfolgt, weil sie regelmäßig an den Nachfragen fast aller größeren Wohnungsunternehmen nach Schufa-Bescheinigungen und so genannten Vorvermieter-Bescheinigungen scheitern. Somit sieht sich auch die kommunale Wohnungsvermittlung häufig nicht in der Lage, selbst die vorhandenen städtischen Belegreichtwohnungen an Wohnungslose zu vermitteln. Insbesondere allein stehende wohnungslose Männer finden nach internen Auswertungen der Zentralen Beratungsstelle zu einem hohen Prozentsatz nur noch in so genannten „Szenehäusern“ eine Wohnung. Auch aus weiteren Kommunen wird diese verstärkte Ausgrenzung aus Wohnungsbeständen größerer Wohnungsunternehmen und die Konzentration von Wohnungslosen in privat vermieteten „Szenehäusern“ bestätigt.

Im März 2007 war der absehbare Segregationsdruck zwar in einigen Kommunen thematisiert worden, es wurde aber auch häufiger offen von einem Zielkonflikt zwischen der angestrebten Begrenzung der Unterkunftskosten und der Vermeidung von Umzügen in Gebiete mit hoher Konzentration von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften gesprochen. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgungsmöglichkeiten für Wohnungsnotfälle fanden sich auch im März 2007 nur vereinzelt. Die Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen mit Wohnungsgesellschaften in einer der kreisfreien Städte über entsprechende Kooperationsverträge (Freistellungen und Belegungsrechte) wurden eher pessimistisch eingeschätzt.

2.3 PRÄVENTION VON WOHNUNGSLOSIGKEIT

2.3.1. Zur Organisation und Praxis von präventiven Hilfen unter der neuen Gesetzgebung

Weiter oben wurde bereits ausgeführt, dass es zwischen der ersten und zweiten Untersuchungswelle unseres Forschungsvorhabens organisatorische Veränderungen vor allem im Bereich der präventiven Hilfen gegeben hat. Hintergrund war die erwähnte faktische Verlagerung der Zuständigkeit für Mietschuldenübernahmen für Personen im Bezug laufender Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom Sozialhilferecht (SGB XII) ins SGB II.

Bis zum 1.4.2006 war eine Mietschuldenübernahme im Rahmen des § 22 Abs. 5 SGB II als ermessensabhängige Kann-Leistung und grundsätzlich als Darlehen auf Fälle begrenzt, bei denen durch den drohenden Wohnungsverlust die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindert würde. War diese – in der Praxis ausgesprochen seltene – Konstellation nicht gegeben, so konnten auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige im laufenden Bezug von Leistungen nach SGB II Mietschulden nach § 34 SGB XII übernommen werden. Die Rückgriffsmöglichkeit auf den § 34 SGB XII wurde durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom

24. März 2006 für erwerbsfähige Hilfebedürftige grundsätzlich ausgeschlossen. Zum Teil wurde der Text des § 34 SGB XII in das SGB II übernommen, zum Teil aber auch abgewandelt. § 22 Abs. 5 wurde mit der Gesetzesänderung wie folgt gefasst: *„Sofern Leistungen für Unterkunft und Heizung erbracht werden, können auch Schulden übernommen werden, soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie sollen übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Vermögen nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 ist vorrangig einzusetzen. Geldleistungen sollen als Darlehen erbracht werden.“*

Faktisch führt die gesetzliche Veränderung zu einer Verteilung der Zuständigkeiten für die Prävention von Wohnungsverlusten infolge von Mietschulden auf zwei Gesetzesbereiche: Für einen Großteil der Mietschuldnerhaushalte – die laufende Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II erhalten – sollen im Bedarfsfall Mietschulden nach SGB II übernommen werden. Für die übrigen Haushalte (diejenigen im Bezug von laufenden Leistungen des SGB XII, aber auch solche mit anderen Transfereinkommen, beispielsweise Arbeitslosengeld, Rente, Ausbildungsbeihilfen etc. oder mit geringen Erwerbseinkommen) kommt eine Mietschuldenübernahme nach SGB XII in Betracht. Träger der Leistung ist zwar in beiden Fällen grundsätzlich die Kommune, und somit ist nach wie vor eine einheitliche Leistungsgewährung möglich. Schwieriger ist dies jedoch, wenn die Kommunen, wie in der Sollvorschrift des § 44 b Abs. 3 angeregt, ihre Aufgaben nach dem SGB II auf die örtliche ARGE übertragen haben. Dann ist auch eine Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen nach dem vom Deutschen Städtetag, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle KGSt und vielen anderen Fachgremien empfohlenen Modell der Zentralen Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit nahezu unmöglich, u.a. weil diese Fachstellen neben den Kompetenzen zur Prävention von Wohnungslosigkeit auch diejenigen zur Unterbringung wohnungsloser Haushalte und zur Reintegration in Normalwohnraum umfassen sollten.⁵⁸ Einer ARGE können aber weder die Kompetenz von Mietschuldenübernahmen nach SGB XII noch Kompetenzen der Gemeinden zur ordnungsrechtlichen Unterbringung (hoheitliche Aufgabe nach SOG) übertragen werden.⁵⁹

⁵⁸ Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge setzt sich in seinen *„Empfehlungen zu den aufbau- und ablauforganisatorischen Qualitätsanforderungen der Mietschuldenübernahme und präventiven Wohnungsnotfällen durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende“* (verabschiedet im September 2006 und veröffentlicht im März 2007) für die Beibehaltung bzw. verstärkte Umsetzung des Konzeptes der „Zentralen Fachstellen“ ein und erwähnt die Notwendigkeit der Synchronisierung zwischen den beiden Gesetzesnormen zur Mietschuldenübernahme in SGB II und SGB XII. Allerdings nennt der Deutsche Verein die bislang nach unserer Kenntnis in den meisten kreisfreien Städten mit Fachstellen gewählte Variante einer Beibehaltung der unmittelbaren Zuständigkeit der Kommune (bzw. der *„Übertragung der Aufgaben durch die ARGE auf den SGB-XII-Träger“*) nur als einen *„weiteren gangbaren Weg“* und spricht sich vorrangig für eine andere Lösung aus. In den Empfehlungen heißt es dazu: *„Das Ziel einer reibungslosen und effektiven Bearbeitung von Wohnungsnotfällen durch die Träger der Leistungen nach SGB II ließe sich aus Sicht des Deutschen Vereins am besten erreichen, indem das Gesamtkonzept der ‚Zentralen Fachstelle‘ in die administrativen Strukturen des SGB-II-Trägers implementiert würde.“* Soweit damit eine organisatorische Lösung innerhalb der ARGE gemeint ist, sprechen aus unserer Sicht schwerwiegende rechtliche, aber auch fachliche Gründe gegen eine solche Empfehlung – ja, aus unserer Sicht ist eine „Zentrale Fachstelle in der ARGE“ gar nicht möglich. Die Gründe dazu werden weiter oben im Text ausgeführt. Im Übrigen ist den inhaltlichen Empfehlungen des Deutschen Vereins aber weitestgehend zuzustimmen (vorrangige und schnelle Bearbeitung von Wohnungsnotfällen, Notwendigkeit der Antragstellung darf nicht zur Verzögerung des Leistungsbeginns führen, der Komplexität des Hilfebedarfs muss vom Leistungsträger administrativ und materiell entsprochen werden, Sicherstellung eines unverzüglichen Informationsflusses durch die Amtsgerichte, Sicherstellung der Kooperation mit Sozialplanung und Wohnungswirtschaft sowie mit der Jugendhilfe bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern).

⁵⁹ So auch Berlitz (2006b): *„Einer rechtlich-organisatorischen Bündelung der Aufgaben der Wohnungsnotprävention bei den ARGE's steht schon entgegen, dass eine Beauftragung schon im Bereich der Sozialhilfe ausscheidet und erst recht die kommunalen Gefahrenabwehraufgaben nicht auf die ARGE's übertragen werden können. Denkbar ist allein eine räumliche Nähe, z.B. durch eine besondere Stelle im Gebäude der ARGE.“*

Weiter oben wurden die Grundzüge der Organisation präventiver Hilfen bereits dargestellt. In den drei kreisfreien Städten Flensburg, Kiel und Lübeck lag im März 2007 die Zuständigkeit für Entscheidungen über Mietschuldenübernahmen sowohl nach § 34 SGB XII als auch nach § 22 Abs. 5 SGB II bei den städtischen Fachstellen, weil Letztere entweder gar nicht erst auf die lokale ARGE übertragen wurde oder aber – wie in Flensburg – die ursprünglich erfolgte Übertragung wieder durch einvernehmlichen Beschluss von Kommune und Agentur für Arbeit rückgängig gemacht wurde.⁶⁰

Im Landkreis Dithmarschen lag die Sachbearbeitung für Mietschuldenfälle aus beiden Gesetzesbereichen beim Personal des Kreises. Der ursprünglich gewählte Weg einer engen personellen Verknüpfung von Kompetenzen der ARGE und der Sozialhilfegewährung des Kreises bei der Geschäftsführerin des Kommunal-Diakonischen Wohnungsverbandes Heide wurde dabei faktisch ebenso aufgegeben wie die dort angesiedelte integrierte Wohnungsnotfallbearbeitung.

In allen übrigen Orten lag die Entscheidungshoheit über Mietschuldengewährung nach SGB II bei der ARGE (bzw. der Leistungssachbearbeitung nach SGB II im Optionskreis). In Neumünster und in den Kreisen Pinneberg, Nordfriesland sowie – eingeschränkt – in Dithmarschen waren freie Träger in größerem Umfang in die sozialarbeiterische Fallbearbeitung bei Haushalten mit drohendem Wohnungsverlust einbezogen, konnten aber lediglich vorbereitende Stellungnahmen für Mietschuldenübernahmen der zuständigen Stellen abgeben. Die Entscheidung lag dann entweder bei den SGB-II-Verantwortlichen oder den für die Sozialhilfegewährung zuständigen Stellen des Kreises. Auch die im Rahmen freiwilliger Leistungen kreisangehöriger Gemeinden finanzierten städtischen Fachstellen in Geesthacht und Elmshorn (sowie Schenefeld) konnten im März 2007 nur noch Stellungnahmen abgeben, aber Mietschuldenübernahmen nicht selbst bewilligen.

Aufseiten der ARGE gab es lediglich im Kreis Pinneberg eine spezialisierte Zuständigkeit für die Bearbeitung von Wohnungsangelegenheiten (auch für Neuanmietungen, Hilfen bei der Wohnungsbeschaffung etc.) und damit auch von Mietschuldenfällen, bei den übrigen ARGE mit einer entsprechenden Entscheidungskompetenz (Neumünster, Kreis Herzogtum Lauenburg) war die Entscheidung Angelegenheit der regulären Leistungssachbearbeitung.

Insbesondere dort, wo kreisangehörige Gemeinden aus eigenen Mitteln Präventionsstellen – entweder in Eigenregie oder bei freien Trägern – finanzieren, die auch nach wie vor die eigentliche Fallbearbeitung erledigen (Anschriften der betroffenen Haushalte, ggf. Hausbesuche, Klärung der Hintergründe der Mietschulden, Beratung, Verhandlung mit der Vermieterseite, Regulierungsvorschläge einschließlich Antragsvorbereitung auf Mietschuldenübernahme nach SGB II oder SGB XII, Vermittlung weiterführender Hilfen etc.), wurde das Problem thematisiert, dass nach der Gesetzesänderung nun zwar auch im SGB II eine Soll-Regelung für Mietschuldenübernahmen bei drohendem Wohnungsverlust verankert ist, aber letztlich ungeklärt bleibt, auf welcher Rechtsgrundlage eigentlich die Finanzierung der bei Wohnungsnotfällen regelmäßig erforderlichen Beratungsarbeit erfolgen soll, die ja erfahrungsgemäß häufig auch eine Mietschuldenübernahme überflüssig machen kann. In Fällen mit intensiverem Hilfebedarf kann zwar eine Finanzierung als Hilfe zur Überwindung besonderer persönlicher Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII infrage kommen, aber nicht auf alle Präventionsfälle treffen die entsprechenden Voraussetzungen zu. Grundsätzlich ist auch eine Beauftragung im Rahmen des § 16 Abs. 2 SGB II durch den kommunalen Träger (Kreis bzw. kreisfreie Stadt) möglich (wie beispielsweise im Kreis Nordfriesland praktiziert), die Rechtsgrundlage ist aber relativ schwach, da es sich bei diesen flankierenden Leistungen um ermessensabhängige Kann-Leistungen zur Integration in Erwerbsarbeit handelt und bei den beispielhaft aufgeführten Hilfen (Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung) die Krisenintervention und Beratung im Wohnungsnotfall nicht genannt sind.

⁶⁰ Nach unseren Informationen wurde diese Organisationsform auch in der ganz überwiegenden Mehrzahl aller kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen mit einer Fachstelle gewählt.

Es war auch in der zweiten Befragungswelle noch zu früh, die mit der faktischen Aufteilung der gesetzlichen Zuständigkeiten für die Prävention von Wohnungslosigkeit auf zwei Gesetzesbereiche verbundenen Praxisfolgen empirisch zu erfassen. Es erscheint jedoch relativ nahe liegend, dass sich (außerhalb der Optionskommunen) das Risiko von Doppelstrukturen erhöht hat und eine integrierte Bearbeitung von Wohnungsnotfällen in einer zentralen Stelle (entsprechend der Fachstellenempfehlung) erschwert wurde. Relativ unproblematisch bleibt diese integrierte Bearbeitung, wenn auf eine Übertragung der Aufgaben nach § 22 Abs. 5 SGB II auf die ARGE verzichtet wird. Selbstverständlich bleibt aber auch dann das Erfordernis bestehen, eng mit den ARGEn zu kooperieren. So liegt bei diesen in der Regel nicht nur die Entscheidungskompetenz über die Angemessenheit der laufenden Unterkunft- und Heizkosten für Personen im SGB-II-Leistungsbezug, sie entscheiden im Bedarfsfall auch über die Gewährung von Leistungen zur Beschaffung einer anderen Wohnung, ggf. über die Gewährung flankierender Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II und können mit Sanktionsentscheidungen zur Gefährdung von Wohnverhältnissen beitragen. Eine enge Kooperation zwischen Fallmanagement und Leistungssachbearbeitung der ARGEn und städtischen Fachstellen ist also unabdingbar und wurde in den entsprechenden Fallstudienkommunen auch relativ weitgehend praktiziert, auch wenn dabei gelegentliche Fiktionen aufgrund unterschiedlicher Prioritätensetzungen oder aufgrund der nach wie vor vorhandenen Erreichbarkeitsproblematik bei den ARGEn nicht auszuschließen waren.⁶¹

Das Kooperationserfordernis gilt umso mehr, wenn die ARGEn auch selbst über Mietschuldenübernahmen nach SGB II entscheiden, aber freie Träger oder Fachstellen kreisangehöriger Gemeinden mit der eigentlichen Fallbearbeitung betraut sind. Es gab in der zweiten Erhebungswelle hier auch Beispiele, bei denen Optimierungsbedarfe deutlich wurden. So beruhte die Kooperation zwischen der Fachstelle einer kreisangehörigen Stadt und der ARGE in einem Fall lediglich auf mündlichen Absprachen. In einem anderen Fall sahen die Handlungsrichtlinien des Kreises für die ARGEn bei Eingang der Mitteilung eines Amtsgerichtes über eine Räumungsklage vor, dass zunächst geprüft wird, ob Leistungen nach SGB II bezogen werden. Sodann heißt es in der Richtlinie: *„Wenn keine Leistungen SGB II – kein weiterer Handlungsbedarf.“* Wie dennoch sichergestellt wird, dass dann gegebenenfalls andere zuständige Stellen tätig werden, bleibt in der Richtlinie ungeklärt. Auch wurde hier den ARGEn die Möglichkeit eingeräumt, bei Vorgesprächen von Mietschuldnerhaushalten mit einer *„kurzfristigen Vorabentscheidung“* bereits eine Mietschuldenübernahme auszuschließen, ohne die ansonsten einbezogenen Präventionsstellen überhaupt zu beteiligen. Ein Gesamtüberblick über die Entwicklung und den Verlauf der bedrohten Wohnverhältnisse, das zeigen auch Beispiele aus anderen Kommunen, in denen die gesetzliche Zuteilung der Zuständigkeiten organisatorisch nachvollzogen wurde, ist in solchen Fällen nahezu ausgeschlossen. Auch die Zahl der Schnittstellen und der insgesamt an der Wohnungsnotfallprävention beteiligten Personen hat sich in solchen Kommunen deutlich erhöht.

Die gesetzliche Neuregelung im SGB II mit ihrem eindeutigen Vorrang der Mietschuldenübernahme als Darlehen hat dazu geführt, dass in Kommunen, in denen in der Vergangenheit ein relevanter Anteil der Mietschulden als Beihilfe gewährt wurde, weitestgehend auf Darlehensgewährung umgestellt wurde. Da auch im SGB II die Darlehensgewährung eine Soll-Regelung ist, wollten wir auch wissen, in welchen (Ausnahme-)Fällen denn aus Sicht der zuständigen Stellen dennoch eine Mietschuldenübernahme nach SGB II als Beihilfe infrage käme. In den meisten Kommunen waren solche Ausnahmefälle allerdings

⁶¹ Während sich bei der zweiten Erhebungswelle im März 2007 einerseits in einigen Kommunen die Kooperation zwischen ARGE und Präventionsstellen besser eingespielt hatte, gab es andererseits unverändert Probleme, über die auch bei der ersten Befragungsrunde schon berichtet wurde. Zentrales Manko bleiben hier die Probleme mit der Software A2LL und die mangelnde Qualität der Leistungsbescheide (keine ausreichenden Informationen über die Berechnungsgrundlagen, hoher Erklärungsbedarf gegenüber den Adressaten der Bescheide). Bei Trennung von Leistungsberechnung und Fallmanagement gab es häufiger Probleme in der Abstimmung und insbesondere bei eilbedürftigen Angelegenheiten mit der Erreichbarkeit des jeweils zuständigen Personals.

nicht vorgesehen, obwohl sie von der Gesetzesformulierung nicht ausgeschlossen werden sollten. Nur bei zwei städtischen Fachstellen wurde die Beihilfegewährung als prinzipielle Option ausdrücklich befürwortet, in einem Fall aber für „extreme Ausnahmen“ vorbehalten.

In Kiel wurden Ausnahmefälle, die Beihilfen nach § 22 Abs. 5 rechtfertigen, in den Richtlinien zur Wohnungssicherung eingehender definiert. Sie sind dort dann möglich, *„wenn ansonsten Maßnahmen zum Abbau von Integrationshemmnissen nach § 16 Abs. 2 SGB II infrage gestellt würden. Dies ist i.d.R. der Fall, wenn*

- *die Ergebnisse einer lfd. Schuldnerberatung gefährdet wären,*
- *ein Privatinsolvenz-Verfahren eingeleitet oder eröffnet wurde,*
- *eine eidesstattliche Versicherung die Vermögenslosigkeit bestätigt (oder)*
- *aufgrund früherer Hilfedarlehen bereits langfristige (mind. 12 Monate) Rückzahlungsverpflichtungen bestehen.“*

Eine weitere Frage betraf die rechtlich durchaus nicht ausgeschlossene Anwendung von Mietschuldenübernahmen auch im Sanktionsfall. Eine Mehrheit der Präventionsfachleute bejaht eine solche Möglichkeit auch für die Praxis unter bestimmten Bedingungen (Sicherstellung zukünftiger Mietzahlungen, Mitwirkungsbereitschaft der Haushalte, drohender Wohnungsverlust), zumal die Vermeidung von Wohnungslosigkeit absolute Priorität habe. Auch aus einigen ARGEn wird diese Möglichkeit „prinzipiell“ bejaht, aber auch darauf verwiesen, dass die angestrebte Härte von Sanktionen dadurch konterkariert werden könnte. In einem Kreis wurde eine Zunahme von Wohnungslosigkeit durch Sanktionen auch als erwartbares Ergebnis nach Umsetzung der neuen Sanktionsmöglichkeiten ab Januar 2007 (mehr dazu weiter unten) ausdrücklich benannt. Insbesondere in den kreisfreien Städten gab es zum Zeitpunkt der zweiten Erhebungswelle aber auch Gespräche mit den ARGEn darüber, wie einer drohenden Gefahr von Wohnungslosigkeit infolge von Sanktionsabzügen bei den Unterkunftskosten wirkungsvoll begegnet werden kann (frühzeitige Information der Präventionsstellen, Direktüberweisung, etc.).

Ein besonderes Problem ergibt sich aus dem weiter oben bereits thematisierten Ausschluss von Personen in stationären Einrichtungen aus dem Leistungsanspruch nach SGB II (§ 7 Abs. 4 SGB II) in Fällen eines nur vorübergehenden Aufenthalts. Dies gilt insbesondere bei Gefängnisaufenthalten, sei es im Rahmen von Untersuchungshaft, Ersatzfreiheitsstrafen oder anderen nur kurzfristigen Haftaufenthalten. War es vor der Gesetzesänderung relativ unproblematisch, in solchen Fällen die Unterkunftskosten in einem bestehenden Mietverhältnis fortzuführen und so die vorhandene Wohnung bis zur Entlassung zu erhalten (in der Regel bis zu einer Höchstdauer von sechs Monaten), so ist nach der neuen Gesetzeslage zur Abwendung von Mietschulden ein Neuantrag auf Sozialhilfe notwendig (da Leistungsansprüche nach SGB II ja mit dem Eintritt in die stationäre Einrichtung bzw. mit dem Haftantritt entfallen). Dabei sind auch die damit zusammenhängenden formalen Erfordernisse, wie die Vorlage des Mietvertrages, Aufnahme aller persönlichen Daten etc. zu beachten (da die Hilfebedürftigen zu diesem Zeitpunkt stationär untergebracht bzw. in Haft sind, kann der Aufwand hier erheblich sein) und es muss zunächst überhaupt sichergestellt sein, dass die Notwendigkeit des Wohnungserhaltes erkannt wird. In Bezug auf die Haftanstalten sind dabei auch die sozialen Dienste der Justiz bzw. der Straffälligenhilfe gefragt. Im März 2007 waren Regelungen zur Lösung dieses Praxisproblems in den meisten Fallstudienorten noch nicht ausgearbeitet.

Als zunehmendes Problem erwies sich bei der Befragungsrunde im März 2007 das Erfordernis der Wiederbeantragung von Leistungen durch die Hilfebedürftigen nach Ablauf des Bewilligungszeitraums (zumeist sechs Monate).⁶² Offensichtlich war auch die Praxis der Bundesagentur, vor Ablauf des Bewilligungszeitraums Erinnerungsschreiben mit der Auf-

⁶² Nach einer Änderung durch das Fortentwicklungsgesetz kann der Bewilligungszeitraum auf bis zu zwölf Monate verlängert werden, wenn „eine Veränderung der Verhältnisse in diesem Zeitraum nicht zu erwarten ist.“ (§ 41 Abs. 1 SGB II)

forderung zur erneuten Antragstellung bei fortbestehendem Hilfebedarf zu versenden, nicht einheitlich,⁶³ und insbesondere Haushalte, die ergänzendes Arbeitslosengeld II zur Abdeckung eines Teils ihrer Unterkunftskosten erhielten, waren aufgrund der versäumten Wiederbeantragung in Mietschulden geraten. Dieses Problem wurde aber auch bei älteren Menschen gesehen, bei denen die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung nach dem vierten Kapitel SGB XII auf zwölf Monate befristet ist und dann ebenfalls wieder neu beantragt werden muss, womit insbesondere verwirrte und altersschwache Personen oftmals überfordert sind.

Zwei weitere Vollzugsdefizite wurden benannt, die häufiger zu Mietschulden führen. Zum einen entsteht für Personen, die einen Antrag auf Arbeitslosengeld I gestellt haben und bis zur Bewilligung „überbrückendes ALG II“ beziehen, oft eine Leistungslücke, weil sie auch bei positivem Bescheid ihr erstes Arbeitslosengeld erst zum Ende eines Monats überwiesen bekommen, aber für diesen Monat bereits am Monatsanfang keine SGB-II-Leistungen mehr erhalten. Zwar sieht das SGB II in solchen Fällen, wie auch bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die Möglichkeit einer Darlehensgewährung vor (§ 23 Abs. 4). Sie ist den Betroffenen aber häufig nicht bekannt und es handelt sich um eine ermessensabhängige Kann-Leistung, die nur auf Antrag gewährt wird. Infolgedessen geraten Hilfebedürftige aufgrund der unterschiedlichen Zahlungszeitpunkte häufiger in finanzielle Not, können ihre zum Monatsanfang fällige Miete nicht zahlen und haben auch für den gesamten Monat keine verfügbaren Mittel für ihren übrigen Lebensunterhalt.

Das zweite Vollzugsproblem betrifft die Bearbeitung von Kindergeldanträgen, die in Schleswig-Holstein zentralisiert wurde. Oftmals dauert es geraume Zeit bis zur Bewilligung entsprechender Anträge, Recherchen und Beschleunigungsversuche sind häufig fruchtlos. Bei der Bewilligung von SGB-II-Leistungen werden entsprechende Ansprüche auf Kindergeld als vorrangige Transferleistung jedoch bereits als „*fiktives Einkommen*“ leistungsmindernd angerechnet, sodass die Betroffenen teilweise über Monate mit Leistungen zurechtkommen müssen, die unter dem Existenzminimum liegen. Auch solche finanziellen Notlagen können dann leicht zu Mietschulden und Wohnungsnotfällen führen.

2.3.2 Zur Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Fallstudienorten

Im Folgenden wird die Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in ausgewählten Städten dokumentiert. Die Daten machen deutlich, dass der seit mehreren Jahren anhaltende positive Trend im Sinne einer rückläufigen Entwicklung der gemeldeten Kündigungen, Räumungsklagen und Zwangsräumungstermine entgegen den Erwartungen vieler Expertinnen und Experten in den kreisfreien Städten auch im Jahr 2006 angehalten hat. Bei den durchgeführten Zwangsräumungen gilt dies ebenfalls für die Städte Kiel und Lübeck, während es in Flensburg eine Stagnation und in Neumünster eine leichte Zunahme – beides auf geringem Niveau – gegeben hat.⁶⁴

In den Kreisen bzw. den kreisangehörigen Städten ist die Datenlage deutlich schlechter und aufgrund der Zuständigkeitsaufteilung wird es auch künftig schwierig werden, kreis-

⁶³ Auch vom ARGE-Personal gab es dazu unterschiedliche Aussagen. Während die einen davon berichteten, dass zahlreiche Bedarfsgemeinschaften vor Ablauf des Bewilligungszeitraums keine Erinnerung an die notwendige Wiederbeantragung erhalten haben, beharrten andere darauf, dass dies ein automatisiertes Verfahren sei.

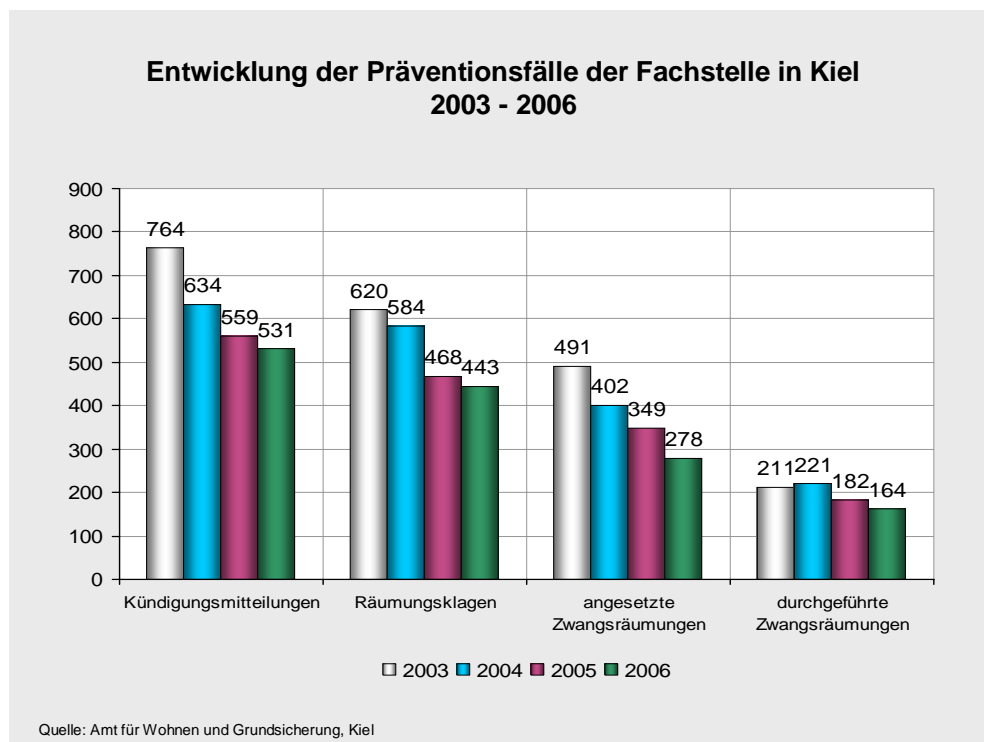
⁶⁴ Auch eine Umfrage des Landesmieterbundes Schleswig-Holstein in den zehn größten Städten des Landes über die Entwicklung der Räumungsklagen bestätigt die abnehmende Tendenz bis zum Jahresende 2006. Danach war die Anzahl der räumungsbeklagten Haushalte in den zehn Städten von 2005 auf 2006 um 18,2 % zurückgegangen, nachdem sie sich schon im Vorjahr um 13,6 % reduziert hatte. Bei allen zehn Städten war zwischen 2005 und 2006 eine Abnahme zu verzeichnen. Als Quote an der Gesamtbevölkerung ausgedrückt (Räumungsklagen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner), gab es im Jahr 2006 in Lübeck besonders viele (2,26) und in Kiel besonders wenige (1,19) Räumungsklagen (Pressemitteilung Landesmieterbund vom 16.8.2007). Allerdings gab es kurz vor Redaktionsschluss dieses Berichtes aus einigen der größeren Städte auch Hinweise über einen erkennbaren Anstieg der Räumungsklagen in der ersten Jahreshälfte 2007.

weite Daten über die Entwicklung der Präventionsfälle zu erhalten. Daten über die mehrjährige Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik konnten wir nur von den Fachstellen Elmshorn (Kreis Pinneberg) und Geesthacht (Kreis Herzogtum Lauenburg) und dem zuständigen sozialen Dienst in Husum (Kreis Nordfriesland) ermitteln. In Husum ist die Zahl der Haushalte, in denen der Dienst zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit tätig wurde, zwischen 2003 und 2006 beständig gestiegen. Hier ist auch die Zahl der angesetzten Zwangsräumungstermine von 20 im Jahr 2005 auf 30 im Jahr 2006 deutlich angestiegen (2004 hatte sie noch bei 18 gelegen). Die Zahl der in städtischen Obdachlosenunterkünften untergebrachten Haushalte stieg von 18 im Jahr 2005 auf 25 im Jahr 2006.

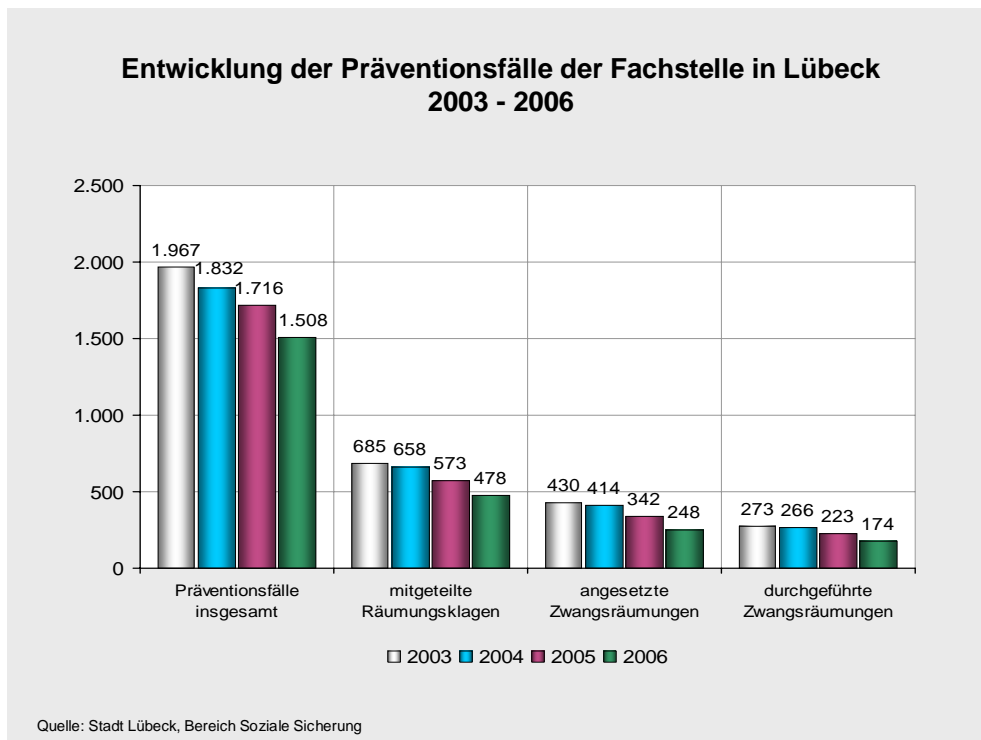
In der Fachstelle der Stadt Elmshorn haben sich die registrierten Fälle drohender Wohnungslosigkeit nach einer Abnahme im Jahr 2005 im Folgejahr 2006 wieder deutlich (von 385 auf 476) erhöht und die Zahl der gemeldeten Zwangsräumungstermine ist zwischen 2005 und 2006 leicht gestiegen (von 43 auf 46). In beiden Fällen lagen die Zahlen aber auch im Jahr 2006 unter dem Niveau von 2004, dem letzten Jahr vor der Einführung von SGB II und SGB XII. Zwar gab es in Elmshorn im Jahr 2006 einen deutlichen Rückgang gegenüber dem Vorjahr bei den gemeldeten Räumungsklagen (59 gegenüber 114), allerdings waren vom 1. Januar 2007 bis Ende April 2007 bereits wieder 53 Räumungsklagen gemeldet worden, sodass hier eher von einer zeitlichen Verzögerung bei den Räumungsklagen auszugehen ist. Nach Angaben der Fachstelle wurde 2006 auch eine leichte Zunahme der ordnungsrechtlich unterzubringenden Neufälle verzeichnet (25 gegenüber 23 im Jahr 2005) und eine weitere Steigerung wurde für 2007 erwartet.

Bei der Fachstelle in Geesthacht gab es 2005 einen deutlichen Rückgang sowohl bei den bekannt gewordenen fristlosen Kündigungen als auch bei den gemeldeten Räumungsklagen und angesetzten Zwangsräumungsterminen. Im Jahr 2006 haben sowohl die fristlosen Kündigungen als auch die Räumungsklagen wieder zugenommen, lagen aber nach wie vor unter dem Niveau von 2004. Bei den gemeldeten Zwangsräumungsterminen gab es einen weiteren Rückgang.

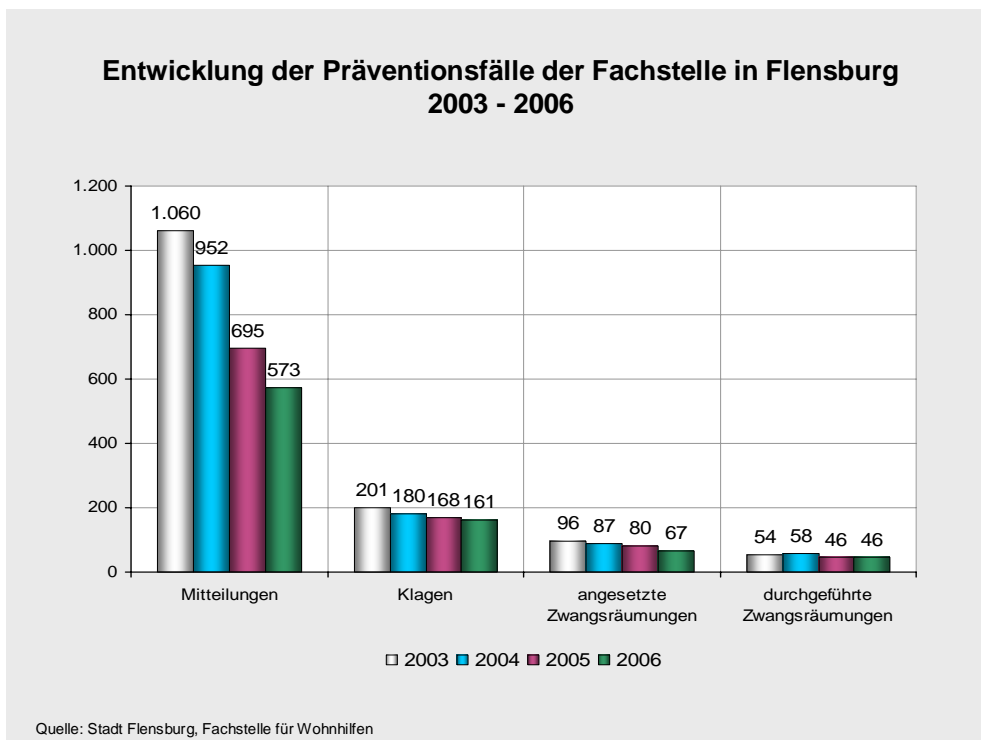
Grafik 2



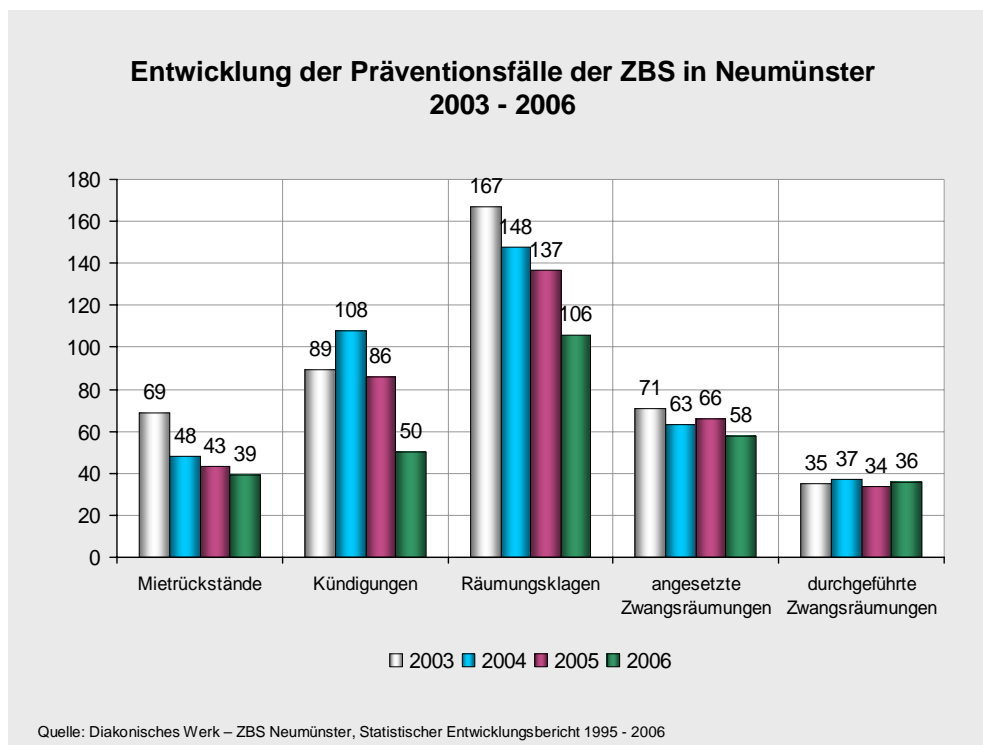
Grafik 3



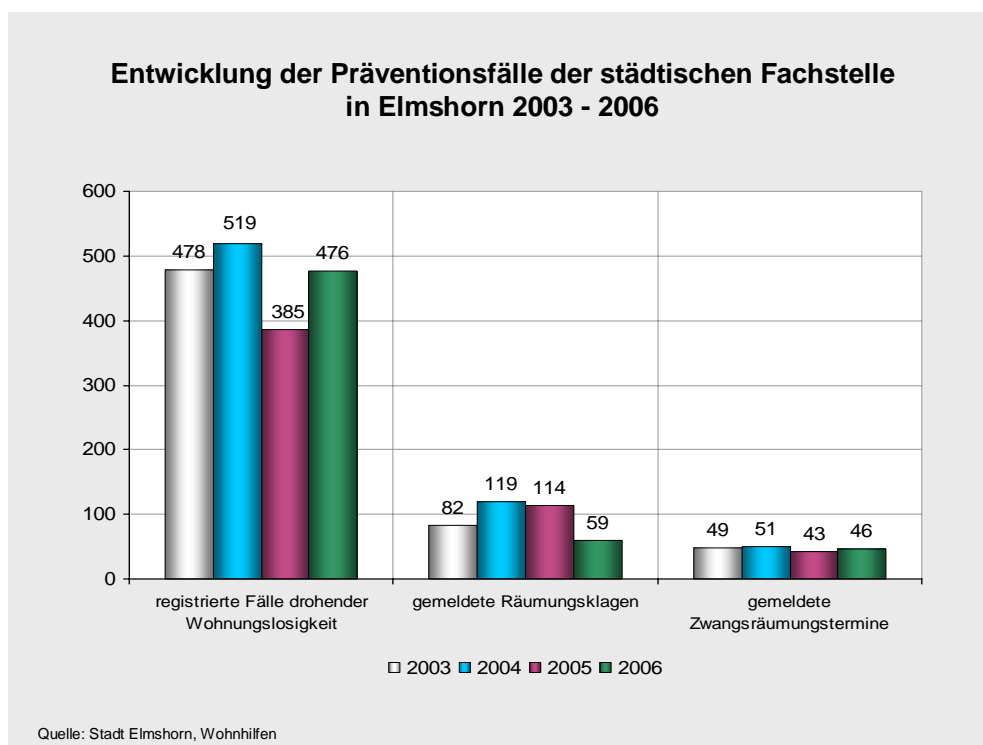
Grafik 4



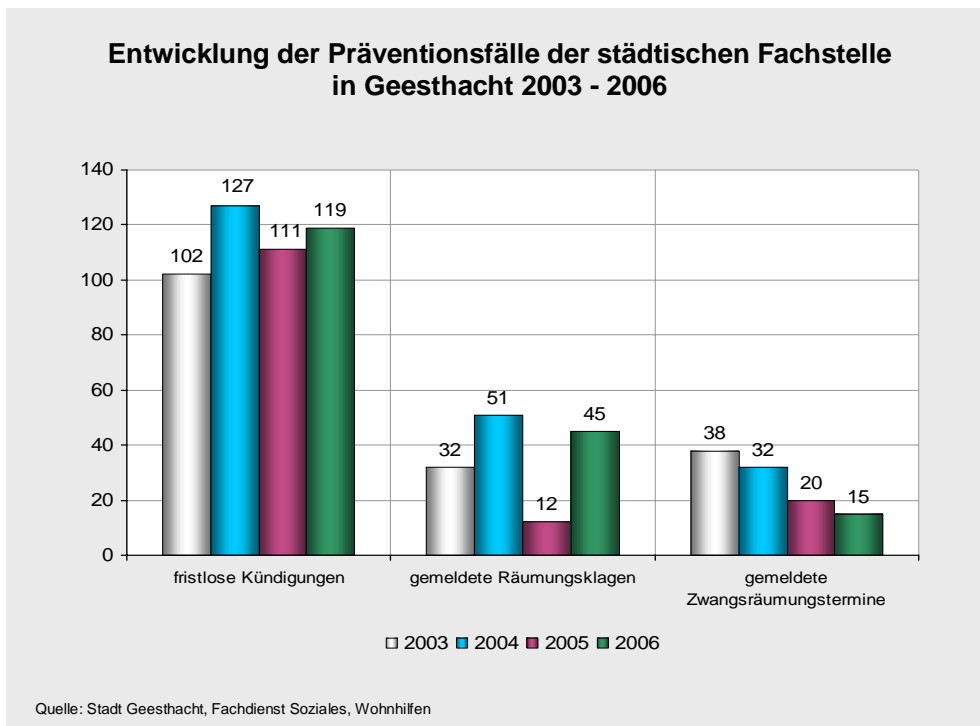
Grafik 5



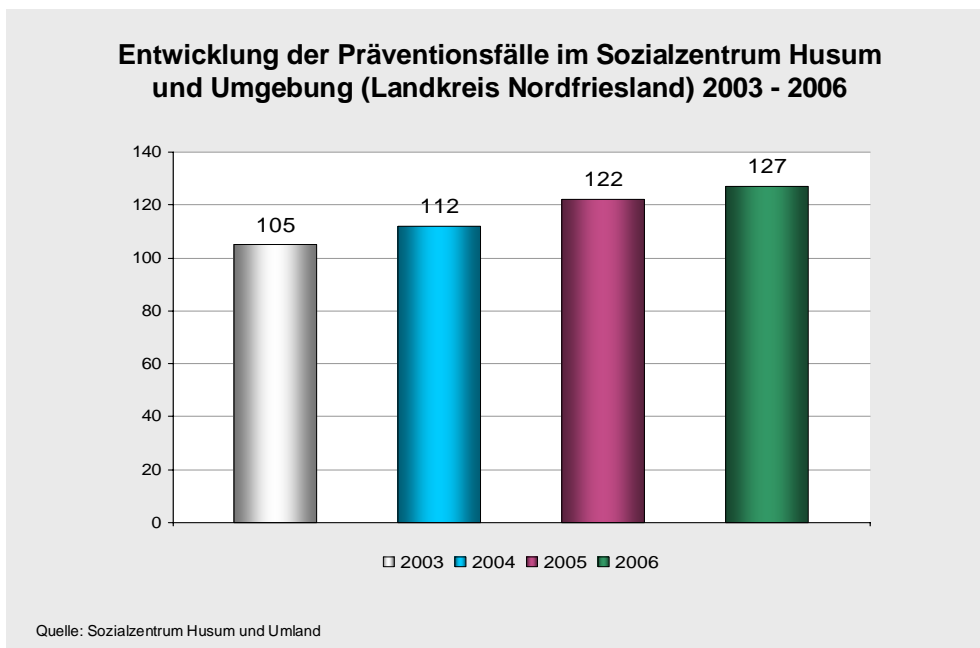
Grafik 6



Grafik 7



Grafik 8



2.3.3 Erklärungsansätze zur quantitativen Entwicklung und Einschätzungen zum künftigen Verlauf

Bei der ersten Befragungsrunde bestand weitgehende Einigkeit insbesondere bei den Fachkräften aus der Wohnungsnotfallhilfe der Kommunen und bei freien Trägern, dass die relativ positive Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik im Jahr 2005 nicht als Anzeichen für eine Entwarnung gesehen werden könne. Gründe dafür waren, dass die mit den Hartz-Reformen verbundenen Risiken im ersten Jahr nach Einführung des SGB II noch nicht in vollem Umfang gegriffen haben. So wurden beispielsweise unangemessene Mietkosten in der ersten Umsetzungsphase vielerorts auch noch relativ weitgehend toleriert und Kostensenkungsaufforderungen erst mit erheblicher Zeitverzögerung verschickt. Bestehende Sanktionsmöglichkeiten wurden noch bei Weitem nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Gleichzeitig waren die auch von Präventionsfachleuten überwiegend als positiv eingeschätzten Möglichkeiten der Mietzahlungssicherung durch Direktüberweisung der Unterkunftskosten an die Vermieter als ein bedeutsamer Einflussfaktor auf die Senkung der Wohnungsnotfallzahlen genannt worden.⁶⁵

Allgemein wurde es als eine riskante Strategie der Haushalte mit unangemessenen Mietkosten angesehen, dass sie im Vertrauen darauf, einen „Eigenanteil“ übernehmen zu können, in teurerem Wohnraum verbleiben würden – mit den beschriebenen Folgen und verringerten Interventionsmöglichkeiten bei der Entstehung von Mietschulden. Auch bei Bedarfsgemeinschaften im Besitz von Eigenheimen erschien es absehbar, dass sie aufgrund zu hoher Wohnkosten und fälliger Reparaturen und Instandsetzungen in starke finanzielle Schwierigkeiten geraten würden.

Aufgrund der allgemeinen Einkommensreduzierung, die viele Bedarfsgemeinschaften betraf, die zuvor höhere Einkommen aus Arbeitslosenhilfe und anderen Einkommensbestandteilen erhalten hatten, waren ebenfalls Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallproblematik erwartet worden, die sich aber erst nach einer gewissen Zeitverzögerung auswirken würden. Schließlich bereitete vielen Präventionsfachleuten die steigende Zahl von Haushalten mit prekären Einkommensverhältnissen, aber ohne laufenden Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII Sorgen, deren Wohnverhältnisse aufgrund schwankender und unsicherer Einkommen (auch bei prekärer Selbstständigkeit) stark von Mietschulden bedroht sind und bei denen oftmals auch eine Wohnungssicherung wegen der unsicheren Zukunftsprognosen erschwert ist.

Ein Großteil der genannten Risiken galt auch noch im März 2007. Dennoch war zumindest in den kreisfreien Städten auch im Jahr 2006 die erwartete quantitative Steigerung der Wohnungsnotfallproblematik nicht eingetreten. Die Gründe dafür sind nicht völlig klar. Zum einen spielte hier sicherlich eine Rolle, dass die Anpassung der Mietobergrenzen in zwei kreisfreien Städten und die Einräumung von Toleranzgrenzen und Härtefallregelungen das Ausmaß der Bedarfsgemeinschaften mit übersteigenden Mietkosten verringert hat und dass bei erkennbaren Risiken die Direktüberweisung von Mieten auch das Entstehen von Mietschulden vermindern konnte. Zum anderen wurde auch konstatiert, dass selbst bei einer zunehmenden Anwendung bestehender Sanktionsmöglichkeiten im Jahr 2006 die vorhandenen Potenziale im negativen Sinne (mit der Folge bedrohter Wohnverhältnisse) oftmals nicht ausgeschöpft wurden.

⁶⁵ Direktüberweisungen waren auch vor Einführung von SGB II und SGB XII für Haushalte im Bezug von Sozialhilfeleistungen möglich. In einer Reihe von Kommunen war es aber deutlich schwieriger gewesen, auch für Haushalte im Bezug von Arbeitslosenhilfe die Miete per Abtretungserklärung zu sichern. Dies war zwar nicht überall der Fall, und auch bei Direktüberweisungen durch die ARGE bzw. den SGB-II-Leistungsträgern können Mietschulden durch administrative Fehler oder aufgrund von Kommunikationsproblemen, vorschnellen Leistungseinstellungen etc. verursacht werden. Dennoch wurden die erweiterten Möglichkeiten von Direktüberweisungen der Kosten für Unterkunft und Heizung an Vermieter und Versorgungsunternehmen in Fällen, in denen die zweckentsprechende Verwendung durch die Hilfebedürftigen nicht sichergestellt ist, als eine der wenigen positiven Aspekte der Hartz-Reform für die Wohnungsnotfallhilfe eingestuft.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung waren die Urteile über die weitere künftige Entwicklung auch zurückhaltender. Es bleibt dabei, dass ein Großteil der erwähnten Risiken auch weiterhin besteht und sich mit zeitlicher Verzögerung noch niederschlagen kann. So ist zu beachten, dass der Zeitraum von einer Kostensenkungsaufforderung über die reale Absenkung der Leistungen für die Unterkunft bis zu einer Kündigung aufgrund von Mietschulden, die letztlich durch die übersteigenden Mietkosten (und ggf. den Wegfall zusätzlicher Einkommensbestandteile) verursacht wurden, viele Monate umfassen kann. Es bleibt aber auch zu konstatieren, dass die quantitative Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den kreisfreien Städten in den ersten beiden Jahren nach Umsetzung der Hartz-Reformen deutlich positiver verlaufen ist als erwartet.

In den Landkreisen ist die Entwicklung weniger eindeutig. Tendenziell waren hier die Vorgaben bezüglich der Mietobergrenzen rigider. Es gab auch negative Entwicklungen insbesondere im Jahr 2006 und die Befürchtungen, binnen Kurzem mit wachsenden Wohnungslosenzahlen konfrontiert zu werden, waren ausgeprägter, zumal auch die organisatorische Neuregelung der Prävention in zwei der vier Landkreise eher kritisch eingeschätzt wurde.

Die Auswirkungen der Verschärfung der möglichen Sanktionen und insbesondere ihrer möglichen Ausweitung auf die Unterkunftsleistungen (s.u.) konnte aufgrund der geringen Zeitdauer nach ihrem Inkrafttreten nicht mehr erfasst werden, sie stellen aber sicherlich ein zusätzliches Risiko dar.

2.4 PSYCHOSOZIALE HILFEN FÜR WOHNUNGSLOSE UND VON WOHNUNGSLOSIGKEIT BEDROHTE PERSONEN

2.4.1 Verfügbarkeit und Abstimmung von Hilfen nach SGB II und SGB XII

Weiter oben wurde bereits ausführlicher die Organisation der Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II (insbes. Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung) dargestellt und auch erwähnt, dass im Jahr 2006 und im Frühjahr 2007 vor allem bei der Schuldnerberatung eine sehr hohe Nachfrage bestand, der zum Beispiel in der Stadt Kiel mit einer Erhöhung des Personalkontingents begegnet wurde – und die in anderen Kommunen zu erheblichen Wartezeiten führte. Im Dienstleistungszentrum Neumünster (also der dortigen ARGE) wurde im Rahmen eines Sonderprojektes (bezuschusst mit Mitteln des Landes und der EU) eine Stelle geschaffen, die die Vermittlung von Schuldnerberatung an SGB-II-Leistungsberechtigte fördern soll.

Während eine zeitnahe Erstberatung (die in Kiel mit den Trägern der Schuldnerberatung verpflichtend vereinbart wurde) in relativ vielen Kommunen noch gewährleistet werden kann, sind vor allem bei Fällen mit einem längerfristigen Beratungsbedarf Wartezeiten von drei und mehr Monaten eher die Regel als die Ausnahme.

Aufgrund der überwiegend projektbezogenen Finanzierung durch die Kommunen, die Schuldnerberatungen sowohl nach SGB II als auch nach SGB XII (und häufig mit zusätzlicher Finanzierung des Landes auch die Beratung für Insolvenzverfahren) ermöglichten, wurden in unseren Fallstudienstädten auch keine Probleme mit der Bewilligung oder finanziellen Zuordnung solcher Leistungen im Einzelfall thematisiert.⁶⁶

In einer ganzen Reihe unserer Untersuchungskommunen wurde auch im März 2007 immer noch kritisiert, dass Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII entweder überhaupt nicht vorgesehen waren oder nur sehr restriktiv gewährt und von zeitaufwändigen Einzelantragsverfahren abhängig gemacht wurden. Insbesondere im Bereich wohnbegleitender Hilfen nach der Vermittlung von vormals Wohnungs-

⁶⁶ Da es sich bei den flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II um ermessensabhängige Kann-Leistungen zur Integration in Erwerbsarbeit handelt, sind solche Probleme bei einer budgetierten Einzelfallfinanzierung durchaus möglich, wie Beispiele von Städten außerhalb Schleswig-Holsteins zeigen.

losen in eine Wohnung (oder aber nach Krisenintervention in einem bedrohten Wohnverhältnis) wurde hier in mehreren Kommunen dringender Handlungsbedarf gesehen.

Es liegt relativ nahe, dass sich die Kooperation zwischen freien Trägern von Beratungsangeboten und anderen psychosozialen Hilfen und den ARGE(n) (soweit vorhanden) mehr als zwei Jahre nach Einführung der neuen Gesetzgebung besser eingespielt hatte als dies noch bei der ersten Erhebungswelle der Fall war. Relativ häufig wurde aber der Informationsaustausch untereinander noch als optimierbar angesehen und Fragen des Vertrauensschutzes waren nach wie vor ein gelegentlich strittiges Thema. Grundstruktur des Konflikts ist dabei, dass die ARGE-Seite gerne mehr Informationen über den Fortschritt von Beratungsprozessen und die angestrebte Beseitigung von Vermittlungshemmnissen erhalten möchte und die Beratungsstellen daran interessiert sein müssen, ein für den Erfolg des Beratungsprozesses unabdingbares Vertrauensverhältnis zu ihren Klientinnen und Klienten aufzubauen.⁶⁷

Die Soll-Vorschrift des SGB II zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung „mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ (§ 15 SGB II) durch die Agentur für Arbeit war auch im März 2007 noch bei Weitem nicht in allen Fällen umgesetzt. Für junge Menschen unter 25 Jahren waren Eingliederungsvereinbarungen die Regel, bei den ab 25-Jährigen lag dagegen die Quote der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, mit denen eine solche Vereinbarung abgeschlossen worden war, in einigen Kommunen immer noch bei 50 %. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Fallaufkommen der „*Persönlichen Ansprechpartner*“ für diese Altersgruppe weiterhin erheblich ist. Die Angaben schwanken hier zwischen 200 und 300 Personen pro Fachkraft, während die Personalrelation bei den unter 25-Jährigen zumindest kalkulatorisch doch zumeist dem angestrebten Ziel 1:75 relativ nahe kam.

In mehreren ARGE(n) wurde – wie bereits erwähnt – der zunächst angestrebte Ansatz eines spezialisierten Fallmanagements für Klientel mit besonderen Vermittlungshemmnissen wieder aufgegeben, und die „*persönlichen Ansprechpartner*“ oder „*Integrationsfachkräfte*“ sind zumeist für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit sehr unterschiedlichem Problemhintergrund zuständig. Auffällig ist auch, dass die Entscheidung über wohnungsrelevante Fragen (von der Entscheidung über die Angemessenheit von Unterkunfts- und Heizkosten über die Bewilligung von Leistungen zur Wohnungsbeschaffung bis zur Mietschuldenübernahme) dort, wo eine organisatorische Trennung zwischen „Fallmanagement“ und „Leistungsgewährung/-berechnung“ vollzogen wurde, den Verantwortlichen für die Leistungsgewährung zugeordnet wurde, sodass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohnungsnotfallhilfe mancherorts vorrangig mit Letzteren und weniger oder gar nicht mit den persönlichen Ansprechpersonen bzw. dem Fallmanagement zu tun hatten.

Während sich die Kooperation zwischen Fallmanagement nach SGB II und der Wohnungslosenhilfe bzw. den Präventionsstellen in der Mehrheit der Untersuchungskommunen auf besondere Einzelfälle bezog, für die im Ausnahmefall auch Fallkonferenzen unter Einschluss des Personals der SGB-II-Leistungsträger und der Wohnungslosenhilfe durchgeführt wurden, wurde die Zusammenarbeit zwischen der ARGE und einem freien Träger der Wohnungslosenhilfe in der Stadt Lübeck beispielhaft geregelt. Hier führt Letzterer (ZBS der Vorwerker Diakonie) im Auftrag und finanziert von der lokalen ARGE die wesentlichen Teile des Fallmanagements nach SGB II für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderen sozialen Schwierigkeiten durch. Bei den Klienten handelt sich dabei vorwiegend um wohnungslose Alleinstehende, und ausschließlich um Männer über 25 Jahre.⁶⁸

⁶⁷ In der Regel wurde bei der Festlegung einer Schuldner- oder Suchtberatung in der Eingliederungsvereinbarung und der Weitervermittlung an entsprechend spezialisierte Beratungsstellen über Rückmeldebögen, „Besucherkarten“ und Ähnliches zumindest die Teilnahme an Beratungsterminen überprüft. Einzelne ARGE(n) verlangten aber auch weitergehende Hinweise auf den Hilfefortschritt und Prognosen über die voraussichtliche zeitliche Dauer bis zu einem erfolgreichen Abschluss des Beratungsprozesses, während in anderen ARGE(n) dazu die Klientinnen und Klienten selbst regelmäßig Auskunft geben sollten.

⁶⁸ Das Fallmanagement für junge Menschen unter 25 und für Frauen in besonderen sozialen Schwierigkeiten liegt auch in Lübeck ausschließlich bei der ARGE.

Von einer für dieses Fallmanagement gesondert zuständigen Mitarbeiterin der Zentralen Beratungsstelle wird gemeinsam mit den Klienten die Hilfeplanung erstellt, die dann auch Grundlage der Eingliederungsvereinbarung ist. Die Eingliederungsvereinbarung wird dann von dem ebenfalls in die ZBS abgeordneten Mitarbeiter der ARGE für wirtschaftliche Hilfen nach SGB II, der Fallmanagerin der ZBS und dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen abgeschlossen und unterschrieben. Alle Beteiligten schätzten auch im März 2007 diese Form der Kooperation als erfolgreich ein, zumal die Klienten in der Regel schon Hilfen nach §§ 67/68 SGB XII vom selben Träger erhalten, bevor die Eingliederungsvereinbarung nach SGB II ansteht und die dort vorgesehenen Maßnahmen nach SGB II in die umfangreicheren Maßnahmen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII zu integrieren sind.

Der Schwerpunkt beim Fallmanagement der Lübecker ZBS liegt zwar in der Überwindung der Wohnungslosigkeit bzw. der Sicherung von gefährdetem Wohnraum, parallel dazu werden aber auch Bewerbungsunterlagen vervollständigt, verlorene Arbeitspapiere wiederbeschafft, Schulden gesichtet und über Geldverwaltungen teilweise reguliert, Inhaftierungen vermieden, und ggf. wird zur Veränderung von problematischem Suchtverhalten oder zur Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes motiviert. Im Jahr 2006 konnte bei insgesamt 124 Klienten 57-mal das Fallmanagement beendet werden: sechsmal war der Grund der Beendigung eine Arbeitsaufnahme, 30-mal konnte das Fallmanagement nach Anmietung einer Wohnung auf die ARGE des Wohnortes übertragen werden. Nur siebenmal kam es zum Abbruch aufgrund fehlender Mitwirkung. In einem Qualitätszirkel mit der Kommune und der ARGE können offene Fragen diskutiert werden. Dadurch und durch den Aufbau eigener Beschäftigungsangebote des Trägers konnte auch zumindest in Ansätzen dem Problem begegnet werden, dass das Fallmanagement der ZBS keinen unmittelbaren Zugriff auf Angebote der Arbeitsmarktintegration bzw. zur Vermittlung von Arbeitsgelegenheiten hat. In den Zeiten vor der Einführung der neuen Gesetzgebung habe es sich als sinnvoll und motivationsfördernd erwiesen, den wohnungslosen Männern ggf. auch noch vor einem Wohnungsbezug entsprechende Maßnahmen zu vermitteln, von denen sie aber nach Einführung der Hartz-Reformen zunächst ausgeschlossen blieben. Weitere Verbesserungen beim Zugang zu Arbeitsgelegenheiten wurden daher auch im März 2007 für erforderlich gehalten.

Auch in Kiel war eine Übernahme von Aufgaben des Fallmanagements für Wohnungslose durch die Zentrale Beratungsstelle der Stadtmission geplant. Bis März 2007 war aber ein mit dem Beispiel in Lübeck vergleichbares Verfahren noch nicht etabliert. Es wurden zwar bereits bei einer ganzen Reihe von Klienten der Wohnungslosenhilfe entsprechende Vorgespräche zur Vorbereitung von Eingliederungsvereinbarungen geführt, es erwies sich aber noch als schwierig, alle Verantwortlichen für gemeinsame Hilfeplangespräche zu gewinnen. An der Weiterentwicklung dieses Ansatzes waren jedoch sowohl die ARGE als auch der freie Träger sehr interessiert.

Im Optionskreis Nordfriesland hat der Mitarbeiter des Sozialzentrums, der für die Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit zuständig ist, gleichzeitig auch das Fallmanagement nach SGB II inne, kann aber nicht selbst über die Gewährung von Leistungen nach SGB II entscheiden.

Gibt es kein spezialisiertes Fallmanagement für Wohnungslose bzw. Wohnungsnotfälle nach SGB II, so bleibt auch aus der zweiten Befragungsrunde das bereits im Bericht vom Mai 2006 geäußerte Problem bestehen, dass das ARGE-Personal sich vor dem Hintergrund seiner primären Aufgabe der Integration in den Arbeitsmarkt häufig auf diejenigen konzentriert, die dafür eine Perspektive haben. Die Gefahr, dass dabei für Personen mit schwierigeren Problemlagen keine ausreichende Zeit verbleibt und auch der weitergehende Hilfebedarf nicht erkannt wird, wird durchaus auch von Fachleuten aus der ARGE bestätigt, zumal eine der Zielvorgaben der ARGE in der Senkung der passiven Leistungen besteht.

Bereits in unserer ersten Erhebungswelle wurden als wesentliche Veränderungen, die sich aus den Hartz-Reformen für die Beratung von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ergeben haben, folgende Stichworte angegeben:

- ♦ gestiegener Bedarf an Budgetberatung und Geldverwaltung
- ♦ höhere Nachfrage nach allgemeiner Sozialberatung und Orientierung sowie an Begleitung bei Ämterkontakten
- ♦ gestiegener Aufwand für die Erläuterung von Leistungsbescheiden und die Klärung von Sachverhalten
- ♦ deutliche Zunahme der Nachfrage nach Basishilfen der Wohlfahrtspflege (Tafeln, Kleiderkammern, Sozialkaufhäuser, Spendenmittel für besondere Bedarfe etc.).

Daran hatte sich auch bis März 2007 nicht Wesentliches geändert, auch wenn die neuen Verwaltungsstrukturen und Anforderungen an die Gewährung von Leistungen nach SGB II zwischenzeitlich etablierter und allgemeiner bekannt sind. Trotz einiger Verbesserungen an der Software A2LL und der Gestaltung der Leistungsbescheide bezogen sich viele kritische Kommentare auf die weiterhin bestehenden Defizite der elektronischen Datenverarbeitung und der mangelnden Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Bescheide.

2.5 AKTIVIERUNG UND SANKTIONEN

2.5.1 Aktivierung

Können Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen nach den Hartz-Reformen mehr und besser von Angeboten zur Aktivierung und zur Integration in Beschäftigung und Qualifizierung profitieren als zuvor? Darüber gingen die Meinungen auch bei unserer zweiten Befragungsrunde deutlich auseinander.

Zunächst ist festzustellen, dass es sich bei der ganz überwiegenden Mehrheit der Angebote, die für diesen Personenkreis überhaupt infrage kommen, um Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16 Abs. 3 SGB II („1-Euro-Jobs“) handelte.⁶⁹ Auf positive Beurteilungen trafen hierbei insbesondere Angebote für Wohnungslose, die auch auf deren besondere Lebenssituation und Unterstützungsbedarfe abgestimmt sind und die häufiger auch von den Trägern der Wohnungslosenhilfe, von Tagesstätten oder Straßenzeitungsprojekten etc. selbst angeboten wurden. Ausgesprochen kritisch beurteilt wurde beispielsweise die standardmäßige Verpflichtung von Wohnungslosen aus einer Notunterkunft in Maßnahmen zum Bewerbungstraining, aber auch der mancherorts sehr weitgehende Ausschluss von Personen mit „*multiplen Vermittlungshemmnissen*“ selbst aus den im Gesetz bereits als „*last ressort*“ vorgesehenen Arbeitsgelegenheiten aufgrund des hohen Nachfragedrucks von SGB-II-Arbeitslosen, deren Vermittlungschancen deutlich besser eingeschätzt wurden. In einer unserer Untersuchungskommunen war die Anzahl der Arbeitsgelegenheiten im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr massiv abgesenkt worden. Insofern wurde auch die eingangs gestellte Frage vor Ort unterschiedlich beantwortet. Während von einzelnen Fachleuten aus der Wohnungslosenhilfe für ihre Klientel doch bessere Chancen konstatiert wurden, zumindest vorübergehend in angemessene und auf ihre Bedarfe abgestimmte Maßnahmen vermittelt zu werden, sahen dies andere deutlich skeptischer und verwiesen auf die auch unter der neuen Gesetzgebung vorherrschende Tendenz, Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen „auszusortieren“.

⁶⁹ Schon bei unserer ersten Befragungsrunde war bedauert worden, dass durch die Einführung des SGB II im Bereich der kommunalen Maßnahmen der Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG eine Reihe von geeigneten Maßnahmen aufgrund der Zuständigkeitsverlagerung auf die Agentur für Arbeit weggefallen ist und es erheblicher Anstrengungen bedurfte, wieder neue Angebote für diesen Personenkreis aufzubauen. Besonders bedauert wurde dabei der Wegfall von sozialversicherungspflichtigen Vertragsarbeitsangeboten der Hilfe zur Arbeit mit einjähriger Laufzeit (Vertragsvariante nach § 19 BSHG), die auch für Wohnungsnotfälle eine bedarfsgerechte Beschäftigung mit Perspektive ermöglicht hatten und für deren psychosoziale Stabilisierung von großer Bedeutung waren. Kritisiert wurde auch, dass der im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens versprochene Zugang zu Maßnahmen der Arbeitsförderung nach SGB III schon dadurch verengt wurde, dass die Zahl der angebotenen Maßnahmen in diesem Rechtskreis deutlich verringert worden war.

Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass beispielhafte Angebote, die auf „schwierige“ Gruppen ausgerichtet sind und zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen beinhalten, auf einer Sonderförderung des Landes Schleswig-Holstein basieren und die verfügbaren Mittel der Agentur dafür nicht ausreichen.

Einigkeit bestand sehr weitgehend darüber, dass die enge zeitliche Befristung von Arbeitsgelegenheiten (in der Regel Befristung auf ein halbes Jahr, zum Teil bis auf höchstens ein Jahr verlängerbar) auch von den Betroffenen als großes Manko erlebt wird, und dass es hier längerfristiger Maßnahmen bedarf, um die sozialen Stabilisierungserfolge, die oftmals durchaus als wesentliches Potenzial der Maßnahmen gesehen werden, zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Einigkeit bestand auch darin, dass bei einem nicht unerheblichen Teil der Personen im Bezug von SGB-II-Leistungen, und noch viel häufiger bei denjenigen, die von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht sind, eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt unrealistisch ist und dass es daher anderer und längerfristiger Maßnahmen bedarf, um sinnvolle Tätigkeiten und soziale Stabilisierung zu ermöglichen. Aus einer ganzen Reihe von Kommunen wurde uns berichtet, dass in einem begrenzten quantitativen Umfang mit längerfristigen Maßnahmen experimentiert werde, indem entweder für einige Personen die gleichen Arbeitsgelegenheiten über einen deutlich längeren Zeitraum hinaus (bzw. wiederholt) bewilligt oder für „integrationsferne“ Klientel zunächst auf zwei Jahre befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gefördert wurden (mit Zuschüssen aus Landesmitteln). Zum Zeitpunkt der zweiten Befragungsrunde war die Diskussion über einen „sozialen Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen“⁷⁰ in vollem Gange, und nahezu alle Befragten in unseren Fallstudien waren sich einig, dass es in der einen oder anderen Form des Ausbaus von längerfristig öffentlich geförderten Beschäftigungsangeboten für diesen Personenkreis bedarf.

Mit dem Fortentwicklungsgesetz wurde im § 15a SGB II das so genannte „Sofortangebot“ für erwerbsfähige Personen eingeführt, die innerhalb der letzten zwei Jahre keine laufenden Geldleistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch des Sozialgesetzbuches erhalten hatten. Während der Umfang solcher Angebote in der Mehrzahl der Untersuchungskommunen nur relativ gering ausfiel, weil auch der Kreis der Personen, die den genannten Voraussetzungen entsprachen, nicht so umfangreich war, wie von manchen erwartet, wurde in zwei Kommunen praktisch jeder Person, die einen Neuantrag stellte (unabhängig von der Frage nach Leistungsbezug in den vergangenen zwei Jahren), ein entsprechendes Sofortangebot (überwiegend als Teilzeitmaßnahme) unterbreitet, auch mit dem erklärten Anliegen, die Zahl der aufstockenden Leistungen (beispielsweise für selbstständig Tätige und Teilzeitbeschäftigte) zu reduzieren. In diesem Zusammenhang erhielten dann auch alle wohnungslosen „Neufälle“ ein entsprechendes Angebot.

2.5.2 Sanktionen

In unserem Bericht vom Mai 2006 hatten wir festgestellt, dass die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten im Winter 2005/2006 noch bei Weitem nicht ausgeschöpft wurden, zumal viele Aktivierungsbestrebungen erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 angelaufen waren. Dennoch sind die bereits bestehenden Sanktionsmöglichkeiten im Zuge der gesetzlichen Änderungen im Jahr 2006 weiter verschärft worden. Da diese Veränderungen jedoch erst im Januar 2007 in Kraft traten, waren wir auch im März 2007 wieder auf vorläufige Einschätzungen zu den Auswirkungen dieser jüngsten Gesetzesveränderungen angewiesen.

Konzentrieren wir uns zunächst auf die Sanktionen vor Inkrafttreten der Verschärfung im Jahr 2007, so kann festgehalten werden, dass mit der zunehmenden Umsetzung aktivierender Maßnahmen auch die Sanktionierung von Pflichtverletzungen zugenommen hat.

⁷⁰ Zitiert aus dem Titel entsprechender Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge in Heft 4/2007 des Nachrichtendienstes.

Zwischenzeitlich hat die Bundesagentur für den Erhebungsmonat Oktober 2006 auch eine Sonderauswertung vorgelegt, aus der wir die Werte für unsere Untersuchungskommunen (mit Ausnahme des Optionskreises Nordfriesland, für den keine Angaben vorlagen) entnommen und in der folgenden Tabelle aufbereitet haben.

Tabelle 6: Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) im Oktober 2006

Stadt/ Landkreis	eHb		Sanktionen gegenüber eHb	eHb mit mindestens einer Sanktion		arbeitslose eHb mit mindestens einer Sanktion	
	insgesamt	arbeitslos		absolut	Quote in % aller eHb	absolut	Quote in % aller arbeits- losen eHb
Flensburg	9.076	4.407	407	202	3,2	188	4,3
Kiel	26.450	11.963	516	435	1,6	241	2,0
Lübeck	22.654	10.447	564	474	2,1	288	2,8
Neumünster	8.616	3.744	346	264	3,1	137	3,7
LK Dithmar- schen	10.016	4.701	210	134	1,3	87	1,9
LK Herzogtum Lauenburg	10.704	4.405	333	204	1,9	129	2,9
LK Nordfriesland	–	–	–	–	–	–	–
LK Pinneberg	16.491	6.975	525	406	2,5	245	3,5
Land Schleswig- Holstein	165.072	72.006	4.711	3.575	2,2	2.118	2,9

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2007c). Grundsicherung für Arbeitssuchende: Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, Nürnberg, im April 2007, Tabelle 6b; für den Optionskreis Nordfriesland wurden keine Daten veröffentlicht.

Die Bundesagentur hat die Sonderauswertung auch zum Anlass genommen, auf die Zahl von mindestens 100.000 Sanktionen zu verweisen, die monatlich gegen Personen im Bezug von SGB-II-Leistungen verhängt werden. In der Tabelle ist zu sehen, dass in den einzelnen Kreisen und Städten unsers Untersuchungsvorhabens im Berichtsmonat zwischen 210 (Landkreis Dithmarschen) und 564 (Lübeck) Sanktionen wirksam waren. Aussagekräftiger ist der Anteil von arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die mit mindestens einer Sanktion belegt waren. Er lag im Oktober 2006 zwischen 1,9 % im Landkreis Dithmarschen und 4,9 % in der Stadt Flensburg. Landesweit lag die Quote bei 2,9 % und bundesweit bei 2,4 % (vgl. BA 2007c, S. 8).

Bedeutsam sind aber auch einige Informationen des Berichtes, die nicht nach Kreisen differenziert sind. Demnach sind arbeitslose junge Menschen unter 25 Jahren besonders häufig von Sanktionen betroffen. Sie weisen bundesweit eine Sanktionsquote von 7,2 % auf, d.h. bei jedem 14. jungen Menschen im Bezug von ALG II war im Oktober mindestens eine Sanktion wirksam. Dies ist auch deshalb besonders bedeutsam, weil bei ihnen – außer bei Meldeversäumnissen – bereits bei der ersten Pflichtverletzung die gesamte Regelleistung bis auf die Leistungen für Unterkunft und Heizung gekürzt wird.⁷¹ Der Bericht

⁷¹ Zwar wollte der Gesetzgeber der Gefahr drohender Wohnungsverluste durch Mietschulden dadurch entgegenwirken, dass nach § 31 Abs. 5 SGB II im Sanktionsfall (seit 1.1.2007 nur noch bei der ersten Sanktion innerhalb eines Jahres) bei jungen Menschen unter 25 Jahren eine Direktüberweisung der Leistungen für Unterkunft und Heizung an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte vorgesehen ist. In der Praxis wurden jedoch schon im Winter 2005/2006 nahezu in allen in unsere Studie einbezogenen Kommunen – mit einer Ausnahme – lediglich Teilbeträge dieser Kosten überwiesen, weil der Anspruch auf Kindergeld als vorrangiges Einkommen in Anrechnung gebracht wurde. In zwei Kommunen wurde auch der noch zu zahlende Teilbetrag erst dann überwiesen, wenn die von Sankti-

zeigt im Übrigen auch auf, dass die Kürzungsquoten bei arbeitslosen Männern mit 3,2 % mehr als doppelt so hoch sind als bei arbeitslosen Frauen (1,5 %; *ibid.*, S. 9). Und er macht deutlich, dass ziemlich genau die Hälfte (50,3 %) der verhängten Sanktionen sich im Oktober 2006 auf Meldeversäumnisse bezog, bei denen die Sanktion „milder“ (10 % der Regelleistung) ist als bei anderen Regelverstößen. Solche anderen Sanktionen, bei denen bereits beim ersten Mal die Regelleistung um 30 % (bei jungen Menschen sogar zu 100 %) gekürzt wird,⁷² machten 49,7 % der insgesamt verhängten Sanktionen aus, von denen 22 Prozentpunkte auf die Weigerung entfielen, an in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Maßnahmen (Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit etc.) teilzunehmen oder die Teilnahme fortzuführen. 18 Prozentpunkte entfielen auf die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder dort festgelegte weitere Pflichten zu erfüllen, 4,6 Prozentpunkte betrafen den Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme und 4,2 % Sperrzeiten beim Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (0,8 % sonstiges).

Wenn nach der Bundesstatistik damit rund die Hälfte aller Sanktionen sich auf Pflichtverletzungen bezieht, bei denen die Kürzung bereits beim ersten Mal 30 % der Regelleistung umfasst, so ist dies ein deutlich höherer Anteil, als uns noch im Winter 2005/2006 von den meisten unserer Untersuchungskommunen angegeben worden war. Ein knappes Viertel (22 %) aller sanktionierten arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hatte im Oktober 2006 mehr als eine Sanktion, wobei die Bundesstatistik offen lässt, wie häufig es sich dabei auch um Meldepflichtverletzungen handelte. Bis zum Januar 2007 waren die Möglichkeiten, in denen auch Leistungen für Unterkunft und Heizung von Sanktionen betroffen sein konnten, noch weitgehend auf „Kann“-Regelungen bei Personen über 25 Jahren im Wiederholungsfall beschränkt. Von diesen Möglichkeiten war bis März 2007 auch noch selten Gebrauch gemacht worden.

Die Sanktionsverschärfungen durch das Fortentwicklungsgesetz, die erst im Januar 2007 in Kraft traten, sind in unserem Zusammenhang aber vor allem auch deshalb von besonderem Interesse, weil sie sehr viel häufiger als zuvor auch eine Kürzung der Unterkunftskosten ermöglichen. So sieht § 31 Abs. 3 SGB II jetzt vor, dass der Leistungsbezug bei wiederholten Pflichtverletzungen deutlich schneller als zuvor auf null gekürzt werden kann. Bereits bei der dritten Sanktion innerhalb eines Jahres (außer bei Meldeversäumnissen) wird das gesamte Arbeitslosengeld II einschließlich der Leistungen für Unterkunft und Heizung auf null gekürzt.⁷³ Diese Kürzung kann nachträglich auf 60 % der Regelleistung begrenzt werden, *„wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen.“* Bereits beim ersten Wiederholungsfall ist nach § 31 Abs. 5 SGB II eine Kürzung der Unterkunftskosten auf null nun auch für unter 25-jährige Erwerbsfähige möglich, was bisher ausgeschlossen war. Da zudem die unter 25-Jährigen in der Regel in der elterlichen Bedarfsgemeinschaft verbleiben müssen, ist hier oftmals auch der ganze Haushalt von den rigiden Sanktionsmöglichkeiten gegenüber dieser Altersgruppe betroffen (allerdings wurde es auch ermöglicht, den starren Drei-Monats-Zeitraum für Sanktionen gegenüber jungen Menschen bei „Wohlverhalten“ auf sechs Wochen zu verkürzen).

Bei den Präventionsstellen lösten diese Sanktionsverschärfungen die Sorge aus, dass es doch künftig häufiger auch zu Kürzungen bei den Unterkunftskosten kommen würde. Auch vonseiten verschiedener SGB-II-Leistungsverantwortlichen wurde bestätigt, dass damit wohl im Laufe des Jahres 2007 zu rechnen sei, zumal es auch hinsichtlich der Sanktionsquoten Kennzahlenvergleiche gebe und Zielvorgaben im Hinblick auf die Senkung der passiven Leistungen den Handlungsdruck verstärkten. In mehreren Städten gab

onen betroffenen jungen Menschen die Verwendung ihres Kindergeldes für die Mietzahlung nachgewiesen hatten.

⁷² Bei jeder Sanktion entfällt für die generell gültige Sanktionsdauer von drei Monaten auch der im Anschluss an Arbeitslosengeldbezug mögliche Zuschlag. Wiederholte Pflichtverletzungen führen zu kumulierten Kürzungen.

⁷³ Auch vorher schon können – insbesondere bei Personen mit ergänzendem ALG II – die Unterkunftskosten von Sanktionen betroffen werden.

es Verhandlungen zwischen den städtischen Präventionsstellen und der ARGE über die Frage, wie in solchen Fällen die aktive Einbeziehung der Fachstellen gewährleistet und drohende Wohnungslosigkeit verhindert werden kann.⁷⁴

Schon im Winter 2005/2006 wurde an mehreren Orten davon gesprochen, dass insbesondere die sehr rigiden Sanktionsmöglichkeiten gegenüber jungen Menschen (die auch deutlich häufiger Anwendung finden) das Risiko erhöhen, dass ein Teil der Betroffenen in andere – häufig illegale – Formen der Existenzsicherung (Schwarzarbeit, Beschäftigungskriminalität, Prostitution, Betteln) abgedrängt wird und dass eine Zunahme von verdeckter Wohnungslosigkeit in dieser Altersgruppe zu verzeichnen ist (Mitwohnverhältnisse, „Matratzen-Hopping“). Hinzu kommt, dass nach den jüngsten Gesetzesänderungen, die die unter 25-Jährigen regelmäßig als Teil der Bedarfsgemeinschaften ihrer Eltern definieren, noch häufiger auch die Eltern oder allein erziehende Mütter von diesen Sanktionen mittelbar betroffen sind, wenn sie notgedrungen versuchen, den Einkommensverlust für die gesamte Bedarfsgemeinschaft aus den eigenen begrenzten Mitteln auszugleichen. Im März 2007 wurde von der Wohnungslosenhilfe auch vermehrt von einer Erhöhung des Unterbringungsbedarfs von jungen Menschen unter 25 Jahren berichtet. Gerade dieser Personenkreis ist – aufgrund der erwähnten Vorbehalte der Wohnungswirtschaft und auch wegen des in der Regel verringerten Höchstsatzes für „angemessene“ Mietkosten – besonders schwer wieder in Normalwohnraum zu vermitteln, weshalb auch häufiger von einer Verlängerung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer berichtet wird.

Alles in allem kann festgehalten werden, dass die Sanktionsmöglichkeiten des SGB II auch im März 2007 noch immer nicht in dem Maße ausgeschöpft wurden, das das Gesetz zulässt, und direkte Auswirkungen auf eine Erhöhung der Wohnungsnotfallproblematik – zumindest für die Personen im Alter von mindestens 25 Jahren – noch nicht empirisch fassbar waren. Bei den Jüngeren, gegen die bereits deutlich häufiger und rigidere Sanktionen verhängt wurden, war eine Zunahme der Wohnungsnotfallproblematik durchaus erkennbar. Insgesamt lässt die Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten zum 1.1.2007 eine Zunahme von Wohnungsnotfällen als Folge möglicher Sanktionen erwarten. Aber auch unter den neuen gesetzlichen Bedingungen wird das Ausmaß solcher Fälle in hohem Grade davon abhängen, in welchem Umfang von den verschärften Möglichkeiten auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird und in welchem Umfang es gelingt, Sanktionen insbesondere gegenüber Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten abzuwehren oder aber den Wohnungserhalt trotz verhängter Sanktionen zu sichern.

2.6 VERÄNDERUNGSBEDARFE AUS SICHT DER BEFRAGTEN

Im Bericht zu den Ergebnissen der ersten Befragungsrunde hatten wir detailliert die Veränderungsbedarfe aus Sicht der Befragten aufgelistet. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Veränderungsbedarfe bezog sich auf die in dieser Zeit noch laufenden Verfahren zu gesetzlichen Veränderungen. In der zweiten Runde hatten wir zwar nochmals um Angaben zu Veränderungs- und Optimierungsbedarfen gebeten. Dabei wurde aber einerseits deutlich, dass sich – vor dem Hintergrund diverser Gesetzesänderungen im „Schnellverfahren“ – eine deutliche Abwehr gegenüber erneuten gesetzlichen Veränderungen entwickelt hatte und dass andererseits nur noch relativ wenig zusätzliche Veränderungsbedarfe genannt wurden, die über das im Mai 2006 bereits Berichtete hinausgingen. Auf eine Darstellung im Detail wird hier daher verzichtet. Bei unseren eigenen Empfehlungen im Anschluss an die nun folgende Zusammenfassung greifen wir aber selbstverständlich auch auf die Veränderungsvorschläge aus den Fallstudien zurück.

⁷⁴ Schon in unserem Bericht vom Mai 2005 waren wir der Frage nachgegangen, ob bei der Sanktionspraxis besondere soziale Schwierigkeiten als „wichtiger Grund“ anerkannt werden, der dafür spricht, bei Pflichtverletzungen von Sanktionen abzusehen. Dies war durchaus möglich, setzte aber in der Regel voraus, dass die besonderen sozialen Schwierigkeiten der Betroffenen dem ARGE-Personal auch bekannt sind und dass es einen direkten Kontakt zwischen den Hilfeleistenden der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67/68 SGB XII und den persönlichen Ansprechpersonen nach SGB II gibt.

3. ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

3.1 ZUSAMMENFASSUNG

3.1.1 Anlage und Hauptfragestellungen der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung wurde vom Diakonischen Werk Schleswig-Holstein in Auftrag gegeben, um Auswirkungen der gemeinhin als „Hartz IV“ bekannten Sozialreform auf die Wohnungsnotfallproblematik und die Hilfen für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Personen in Schleswig-Holstein zu erfassen. Es war dabei schon frühzeitig davon ausgegangen worden, dass die Reform, die vor allem mit dem Inkrafttreten des SGB II und des SGB XII ab 1.1.2005 umgesetzt wurde, das Wohnungsnotfallrisiko insgesamt erhöht. Anlass zu dieser Annahme gaben unter anderem die Absenkung des Einkommensniveaus bei vielen Personen mit vormaligem Arbeitslosenhilfebezug sowie die Beschränkung der Übernahme von Leistungen für deren Unterkunfts- und Heizkosten auf die als angemessen definierte Höhe. Neue Risiken ergaben sich auch durch die vorgesehenen rigideren Sanktionen bei Pflichtverletzungen und es wurden neue Schnittstellen bei der Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen befürchtet, die die Effektivität präventiver Hilfen behindern könnten. Gleichzeitig war von Anfang an klar, dass die weitere Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik auch in hohem Maße davon abhängt, wie sich die lokalen Arbeits- und Wohnungsmärkte entwickeln und wie jeweils vor Ort die Hilfen in Wohnungsnotfällen organisiert und die neuen gesetzlichen Regelungen in die Praxis umgesetzt werden.

Im Rahmen von lokalen Fallstudien, ausgeführt über Fachtage mit allen relevanten Akteuren und Akteuren in den vier kreisfreien Städten Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster und den vier ausgewählten Landkreisen Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland (Optionskreis) und Pinneberg, wurde vor allem untersucht, in welcher Weise sich die neuen gesetzlichen Regelungen in unterschiedlichen lokalen Kontexten auf die Ausgrenzungsrisiken und Integrationschancen für von Wohnungslosigkeit bedrohte und bereits wohnungslose Haushalte auswirken. Dabei wurden sowohl problematische Folgewirkungen der Reform analysiert als auch Beispiele guter Praxis zur Reduzierung absehbarer Risiken und zur Nutzung möglicher Potenziale der neuen Gesetzeslage evaluiert.

Der Forschungsansatz sah eine Befragung in zwei zeitlichen Wellen vor. Die erste Untersuchungswelle wurde im Winter 2005/2006 durchgeführt und ihre Ergebnisse in einem ersten Bericht im Mai 2006 veröffentlicht. Zu diesem Zeitpunkt war der Aufbau der neuen Verwaltungsstrukturen noch nicht abgeschlossen und viele Einschätzungen waren noch als „vorläufig“ eingeschränkt. Es erschien daher sinnvoll, in einer zweiten Befragungswelle im Frühjahr 2007 nochmals in denselben Orten nachzurecherchieren, was sich zwischenzeitlich verändert bzw. als gängige Praxis etabliert hatte. Dabei konnten auch Veränderungen mit erfasst werden, die durch zahlreiche gesetzliche Korrekturen insbesondere im Verlauf des Jahres 2006 zustande gekommen waren.

Die Hauptfragestellungen beider Untersuchungswellen betrafen Veränderungen bei der Neuorganisation der Hilfen, bei der Abgrenzung von Zuständigkeiten und der Zuordnung der Leistungsberechtigten zu den unterschiedlichen Gesetzesbereichen, die Regelung der Unterkunftskosten, den Umgang mit Haushalten mit übersteigenden Wohnkosten und die absehbaren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Mietschuldenproblematik, Veränderungen im Bereich der Prävention von Wohnungslosigkeit (einschließlich der Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik) und bei der Organisation und Gewährung von psychosozialen Hilfen. Ein weiterer bedeutsamer Themenkomplex galt den Aktivierungsmaßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen die Pflichten der neuen Gesetzgebung.⁷⁵

⁷⁵ Die Ergebnisse beider Untersuchungswellen sind in diesem Endbericht zu unserem Forschungsvorhaben aufbereitet. Dies impliziert auch, dass Befunde aus dem ersten Bericht hier wieder aufgegriffen werden, soweit sich keine Veränderungen ergeben haben.

Die quantitative Entwicklung der Personen und Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II war zunächst von einem deutlichen Anstieg geprägt: Im September 2005, also bei Beginn unseres Forschungsprojektes in Schleswig-Holstein, waren knapp über 135.000 Bedarfsgemeinschaften mit knapp 250.000 Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II registriert. Die Quote der Personen im Leistungsbezug pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner in Schleswig-Holstein betrug 88. Im Vergleich zum ersten Monat des Inkrafttretens der Reform (Januar 2005: 119.000 Bedarfsgemeinschaften mit knapp 222.000 Personen) war bis zum März 2006 (dem Monat nach unseren letzten Befragungen in der ersten Untersuchungswelle) eine Steigerung von 16,1 % bei den Bedarfsgemeinschaften und von 14,3 % bei den Personen zu konstatieren. Ende März 2007, kurz vor Abschluss unserer zweiten Befragungswelle, lag die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in Schleswig-Holstein bei knapp 133.000 und die Zahl der Personen im Leistungsbezug bei rd. 263.000. Der Bevölkerungsanteil der Personen im Leistungsbezug war zwischen Beginn und Ende unserer beiden Feldforschungsphasen von 88 auf 93 pro 1.000 gestiegen.⁷⁶ Der Rückgang bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften resultiert vornehmlich auf einer Gesetzesänderung, nach der junge erwerbsfähige Hilfebedürftige bis zum Alter von 25 Jahren nunmehr in der Regel als Teil der Bedarfsgemeinschaft ihrer Eltern definiert werden und nur in extremen Ausnahmefällen eine eigene Bedarfsgemeinschaft bilden dürfen.

Während unseres Untersuchungszeitraums ist per Saldo in allen Fallstudienstädten und -kreisen eine Zunahme der Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II zu verzeichnen gewesen – mit Ausnahme von Flensburg, wo sich die Zahl bis zum März 2007 marginal verringert hatte.

3.1.2 Zuständigkeitsregelungen und Organisation der Hilfen

Nach Einführung von SGB II und SGB XII wurde die übergroße Mehrheit der Hilfebedürftigen, welche zuvor zum Bezug von Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz berechtigt waren, als erwerbsfähige Hilfebedürftige nach SGB II eingestuft. Gemessen an der Gesamtzahl der Personen im Bezug von SGB-II-Leistungen lag die Zahl der Personen im Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII zum Jahresende 2006 nur bei einem Bruchteil von etwa ein bis drei Prozent. Aufgrund einer relativ hohen Fluktuation in der Sozialhilfe ist davon auszugehen, dass diese oft eine „Durchlauffunktion“ bis zur Klärung von Rentenansprüchen und/oder Grundsicherungsleistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII einnimmt. In unserer zweiten Befragungsrunde wurde allerdings fast durchgängig beklagt, dass sich dabei die Ergebnisse der ärztlichen Gutachten im Auftrag der Agentur für Arbeit und im Auftrag der Rentenversicherungsträger mit großer Regelmäßigkeit widersprechen. Wo Erstere eine Erwerbsfähigkeit von drei Stunden täglich ausschlossen, bescheinigten Letztere häufig sogar eine Erwerbsfähigkeit von mehr als sechs Stunden täglich.

Dennoch hielt sich die Zahl der Streitfälle in engen Grenzen und die bis März 2007 überall eingerichteten Einigungsstellen wurden nur sehr wenig oder überhaupt nicht in Anspruch genommen. Ein massiver „Rücklauf“ von Personen, die als nicht erwerbsfähig beurteilt wurden, aus dem SGB-II-Leistungsbezug in andere Sicherungssysteme konnte nicht festgestellt werden. Gezielte Maßnahmen der Sozialhilfeträger zur Wiederherstellung eines Minimums an Erwerbsfähigkeit ihrer Klientel beschränkten sich auf einzelne Projekte der Eingliederungshilfe nach §§ 53 ff. SGB XII. Auch bei den Betroffenen selbst im Bereich der Wohnungsnotfallhilfen ließen sich keine eindeutigen Präferenzen der Zuordnung feststellen.

⁷⁶ Allerdings verlief der Anstieg der Zahl der Personen im Leistungsbezug nach SGB II nicht linear. Im Jahr 2006 wurde im April mit rd. 264.000 ein Jahreshöchststand erreicht, der bis November 2006 auf rd. 256.000 zurückging, um danach bis März 2007 wieder kontinuierlich anzusteigen. Vorläufige Zahlen für die Monate nach März 2007 deuten auf einen erneuten Rückgang zur Jahresmitte 2007.

Beim Umgang mit „Durchreisenden“ und Wohnungslosen ohne festen Wohnsitz ergaben sich während unseres Forschungsvorhabens nur geringfügige Veränderungen. Sie wurden ganz überwiegend dem Personenkreis der SGB-II-Leistungsberechtigten zugeordnet und erhielten entsprechende Geldleistungen. Eingliederungsvereinbarungen wurden mit „Durchreisenden“ in der Regel nicht abgeschlossen, mit anderen Wohnungslosen schon häufiger, wenn auch hier die Praxis lokal stark variierte. Die meisten Institutionen (zumeist ARGEen), die SGB-II-Leistungen gewähren, können auch Tagessätze auszahlen, wobei hier die lokalen Details (Barschecks, Kassen-Counter, Geldautomaten etc., Arbeitsauflagen, Delegation oder Auslagerung in Beratungsstellen für Wohnungslose) ebenfalls erheblich variierten. Aus mehreren Orten wurde ein deutlicher Rückgang der Zahl von „Durchreisenden“ in den letzten Jahren berichtet.

Änderungen am SGB II (§ 7 Abs. 4) durch das Fortentwicklungsgesetz führten 2006 unter anderem zum nahezu vollständigen und mit Aufenthaltsantritt sofort wirksamen Leistungsausschluss von Personen, die in stationären Einrichtungen (einschließlich Haft) untergebracht sind. Ausnahmen gelten lediglich bei kurzfristigem Krankenhausaufenthalt (unter sechs Monate) und bei Erwerbstätigkeit von mindestens 15 Wochenstunden. Im Gegensatz zur Praxis in manchen anderen Bundesländern wurden in Schleswig-Holstein – zumindest bis zur Durchführung unserer zweiten Befragungswelle und im Bereich der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67/68 SGB XII – auch keine Anstrengungen unternommen, die Definition von stationären Einrichtungen im Rahmen des SGB II anders und gegebenenfalls strenger auszulegen als im Rahmen des SGB XII. Insofern ist hier von einem kompletten Ausschluss der Personen in stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe – und beispielsweise auch solchen der Jugendhilfe – von Leistungsansprüchen nach SGB II auszugehen. Kritisiert wird von Fachleuten der Wohnungslosenhilfe dabei insbesondere der Ausschluss von Maßnahmen der Beschäftigung und Qualifizierung nach SGB II. Problematisch wirkt sich der Ausschluss aber auch auf den Erhalt bestehender Wohnverhältnisse bei vorübergehendem stationären Aufenthalt (einschließlich Haftaufenthalt) aus: Näheres dazu weiter unten.

Die erwähnte Gesetzesänderung führt dazu, dass sich im März 2007 in den fünf stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in Schleswig-Holstein keine Hilfeberechtigten nach SGB II befanden und dort der Bezug von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII dominierte. In den übrigen Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe waren die Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II dagegen regelmäßig in deutlicher Überzahl, wobei zu beachten ist, dass in den Präventionsstellen auch in nennenswertem Umfang Haushalte zur Klientel gehören, die überhaupt keine Leistungen der Mindestsicherung beziehen.

Außer im Optionskreis Nordfriesland waren überall frühzeitig Arbeitsgemeinschaften (ARGEen) zur Erfüllung der Aufgaben nach SGB II eingerichtet worden. In den größeren kreisfreien Städten wurden die Anlaufstellen ebenso wie in den Landkreisen sozialräumlich differenziert (am stärksten ausgeprägt in Kiel), die interne Arbeitsteilung war höchst vielfältig (Teams, in denen „Leistungsrechner“ und persönliche Ansprechpersonen zusammen – oder klar getrennt voneinander – tätig waren, ganzheitliche Teams, in denen Fallmanagement und Leistungsberechnung von denselben Personen erbracht werden, getrennte Organisationsweise mit Ansprechpersonen in den Regionen und zentraler Leistungsabteilung etc.).

Positiv herauszuheben sind Beispiele, bei denen spezielle Ansprechpersonen der ARGE in Beratungsstellen für Wohnungslose tätig waren oder zumindest innerhalb der ARGE eine gesonderte Zuständigkeit für diesen Personenkreis bestand. In Lübeck wurden über die gesamte Laufzeit des Forschungsvorhabens gute Erfahrungen mit der Übertragung wesentlicher Teile des Fallmanagements (für Männer in besonderen sozialen Schwierigkeiten) von der ARGE auf einen diakonischen Träger der Wohnungslosenhilfe gemacht, und hier konnten auch zumindest in Einzelfällen die zunächst bestehenden Barrieren für einen Zugang der Klienten zu Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration überwunden werden. In Kiel bestehen ebenfalls jeweils gesonderte Zuständigkeiten beim Jobcenter für allein stehende wohnungslose Frauen und Männer. Eine solche gesonderte Zuständigkeit

soll auch für wohnungslose Mehrpersonenhaushalte eingeführt werden. Die geplante Umsetzung, die Zuständigkeiten für allein stehende Frauen und die Mehrpersonenhaushalte ebenfalls im Jobcenter Mitte anzusiedeln, das bereits jetzt übergeordnet für die allein stehenden wohnungslosen Männer zuständig ist, stockte allerdings auch noch bei der zweiten Befragung im März 2007.

Wie anscheinend auch in der überwiegenden Mehrzahl der bundesdeutschen Städte und Landkreise, wurde in keiner der in unser Forschungsvorhaben einbezogenen Kommunen die kommunale Zuständigkeit für flankierende Integrationsmaßnahmen nach SGB II (Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung) vollständig auf die ARGE übertragen. Als positive Beispiele können hier Städte genannt werden, bei denen mit zusätzlichen Mitteln und konkreten Vereinbarungen eine zeitnahe Erstberatung aller SGB-II-Leistungsberechtigten mit einem entsprechendem Bedarf ermöglicht wurde und es relativ problemlos möglich war, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch dann (sozialhilfefinanziert) Hilfeleistungen zu gewähren, wenn die vorrangigen Leistungen des SGB II nicht bewilligt wurden oder nicht ausreichten. Bei Angeboten mit einer gemischten Projektfinanzierung ist dies deutlich einfacher als bei einzelfallbezogenen Leistungsentgelten aus strikt getrennten Budgets. In mehreren Städten wurde auf den ansteigenden Bedarf an Schuldnerberatung mit zusätzlichen Ressourcen reagiert, in manchen Kommunen waren aber für den Beginn einer intensiveren Schuldenregulierung auch im Frühjahr 2007 noch lange Wartezeiten von mehreren Monaten die Regel. Eher negativ zu vermerken bleibt der mangelnde Ausbau bedarfsgerechter Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII in einigen Städten und Landkreisen. Auch spezielle Integrationshilfen für wohnungslose Menschen nach § 16 Abs. 2 SGB II (psychosoziale Betreuung) sind lediglich in einem Landkreis vorhanden.

Auch für die Organisation präventiver Hilfen kam es im Verlauf des Forschungsvorhabens zu einer relevanten Veränderung der gesetzlichen Grundlagen. Sie führt dazu, dass in der Praxis jetzt als Rechtsgrundlage für Mietschuldenübernahmen bei einem Großteil der Mietschuldnerhaushalte (erwerbsfähige Hilfebedürftige nach SGB II) ausschließlich der neu gestaltete § 22 Abs. 5 SGB II infrage kommt. Er entspricht – mit einem stärkeren Vorrang für darlehensweise Hilfegewährung – relativ weitgehend den Formulierungen im § 34 SGB XII und dem früheren „Präventionsparagrafen“ 15a des BSHG. Faktisch gibt es damit nun zwei verschiedene Rechtsgrundlagen mit Soll-Bestimmungen für Mietschuldenübernahmen bei drohender Wohnungslosigkeit: für Bezieherinnen und Bezieher laufender Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II die Regelung im SGB II und für alle übrigen Personen mit einem entsprechenden Hilfebedarf die Regelung im SGB XII.

In Schleswig-Holstein hat dies in den kreisfreien Städten die Organisation der präventiven Hilfen nur wenig verändert. In drei der vier Städte wird eine einheitliche Bearbeitung dadurch gesichert, dass die Kompetenzen für Mietschuldenübernahmen nach beiden Gesetzen bei der kommunalen Fachstelle konzentriert sind. Entweder wurde die Kompetenz nach § 22 Abs. 5 SGB II gar nicht erst auf die örtliche ARGE übertragen, oder eine zunächst vorgenommene Übertragung wurde, wie in Flensburg, wieder rückgängig gemacht. Eine ähnliche Regelung wurde nach Kenntnis der Autoren dieses Berichts auch in den meisten nordrhein-westfälischen kreisfreien Städten mit einer kommunalen Fachstelle für Wohnungsnotfälle getroffen. In der vierten kreisfreien Stadt in Schleswig-Holstein (Neumünster) ist ein freier Träger, die ZBS der Diakonie, von der Kommune mit der Bearbeitung aller Präventionsfälle beauftragt, die Entscheidung über Mietschuldenübernahmen liegt aber entweder bei der lokalen ARGE (bzw. dem „Dienstleistungszentrum Neumünster“) oder der Sachbearbeitung des städtischen Sozialamtes nach SGB XII.

In den Landkreisen verfügt keiner der dort vorhandenen spezialisierten Präventionsdienste über die Kompetenzen für Mietschuldenübernahmen nach SGB II, sondern die entsprechenden Dienste können nur vorbereitend und befürwortend tätig werden. Nur in einem Landkreis (Pinneberg) wurde im Verlauf unseres Forschungsvorhabens innerhalb der ARGE eine spezielle Zuständigkeit für Wohnungsfragen einschließlich Wohnungsnotfallproblematik eingerichtet, aber auch hier sind spezielle Präventionsdienste außerhalb der

ARGE – teils in Trägerschaft kreisangehöriger Gemeinden, teils in diakonischer Trägerschaft – in die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik involviert. Die Finanzierung dieser Dienste erfolgt in der Regel durch freiwillige Leistungen der kreisangehörigen Gemeinden. Dies gilt weitgehend auch für die übrigen Landkreise (mit Ausnahme des Optionskreises Nordfriesland, bei dem eine Finanzierung spezialisierter Wohnungsnotfallhilfen über den Kreis erfolgt), und für alle einbezogenen Landkreise gilt, dass spezialisierte präventive Hilfen in der Regel auf bestimmte kreisangehörige Gemeinden konzentriert und für das übrige Kreisgebiet nur unzureichend ausgebaut sind. Beispielgebende Formen der Kooperation zwischen Kreis, kreisangehörigen Gemeinden und freien Trägern bei der Prävention von Wohnungsnotfällen in schleswig-holsteinischen Landkreisen wurden bedauerlicherweise im Verlauf unseres Forschungsvorhabens eher infrage gestellt oder mit neuen Schnittstellen konfrontiert als ausgebaut. Bei einigen kreisangehörigen Gemeinden wurden auch Befürchtungen laut, dass sie längerfristig die Konsequenzen ihres faktisch verringerten Einflusses auf Mietschuldenübernahmen zu tragen haben, weil die ordnungsrechtliche Verpflichtung zur Unterbringung ja nach wie vor bei den Gemeinden liegt.

3.1.3 Regelung der Unterkunftskosten und ihre Auswirkungen

Wie auch von anderen Studien im Bundesgebiet zwischenzeitlich bestätigt, weisen die kommunalen Regelungen zu den Obergrenzen „angemessener“ Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II und SGB XII große Varianzen auf. Die bei Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung vorherrschende Orientierung an Regelungen, die in der Sozialhilfe – für einen deutlich geringeren Kreis von Berechtigten – gegolten hatten, war im Frühjahr 2007 in mehreren Kommunen unserer Fallstudien in der Diskussion. Hintergrund dafür war nicht zuletzt die Entscheidung des Bundessozialgerichtes im November 2006, nach der die Kommunen verpflichtet sind, die konkreten örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt zu ermitteln. Einen Rückgriff auf die Tabellenwerte nach § 8 Wohngeldgesetz erklärte das Gericht nur als Ultima Ratio bei unzureichenden lokalen „Erkenntnismöglichkeiten“ für möglich und verwies dabei auch auf die Notwendigkeit, einen prozentualen Aufschlag zu den Tabellenwerten als Ausgleich für bestehende Unbilligkeiten zu erwägen. In Neumünster und Lübeck und für einzelne kreisangehörige Gemeinden waren die Grenzwerte für angemessene Unterkunftskosten aufgrund aktueller Informationen über die Preisentwicklung am Wohnungsmarkt bereits zum Einführungszeitpunkt der neuen Gesetzgebung am 1.1.2005 nach oben angepasst worden. In mehreren Landkreisen und auch in der Stadt Kiel gab es im Frühjahr zwar Diskussionen über notwendige Anpassungen, abschließende Entscheidungen waren aber noch nicht gefällt worden.

Insofern galten hier zum Anschluss unserer Feldforschung auch weitgehend die Ergebnisse, die wir bereits im Mai 2006 berichtet haben: insbesondere bei Einpersonenhaushalten wurden unterschiedliche Wohnflächenobergrenzen angelegt und es wurde auch unterschiedlich verfahren, wenn Heizkosten bei einer an sich zulässigen Überschreitung der Wohnflächenobergrenzen (Brutto-Kaltmiete noch unterhalb der Mietobergrenze) höher waren als vorgegeben. In zwei der acht Kommunen wurde auch statt der Brutto-Kaltmiete die Netto-Kaltmiete als Bemessungsgrenze herangezogen, in einer dritten Kommune wurde diese Option im Frühjahr 2007 diskutiert. Eine Differenzierung nach Baualtersklassen fand (in unterschiedlicher Weise) in den beiden größten kreisfreien Städten Anwendung, in allen anderen Untersuchungskommunen dagegen nicht. Sozialwohnungen wurden auch im Frühjahr 2007 nur in einer der acht Untersuchungskommunen grundsätzlich als angemessen eingestuft (in einer weiteren war eine analoge Regelung in der politischen Diskussion), in den übrigen Kommunen war dies nicht oder nur bei nachgewiesener Nichtverfügbarkeit preiswerteren Wohnraums der Fall, und in mehreren Kommunen lag die Angemessenheitsgrenze auch unter der Bewilligungsmiete der sozialen Wohnraumförderung.

Im Vergleich zu den – ohnehin auf veralteten Werten fußenden – Höchstbeträgen der Tabelle nach § 8 Wohngeldgesetz gab es in unseren Fallstudienorten sowohl Über- als auch Unterschreitungen und genaue Übereinstimmungen.

Besonders große Unterschiede ergaben sich bei den Ausnahmeregelungen und bei den „Bagatellgrenzen“ für bereits bestehende Mietverhältnisse, bei denen aufgrund zu erwartender Mehraufwendungen für Umzugs- und Wohnungsbeschaffungskosten oder wegen sozialer Härten von einer Mietsenkungsaufforderung abgesehen werden sollte. Bei Letzteren wurden je nach Kommune Überschreitungen von 20 % (Sonderregelung für 2005, im Folgejahr abgesenkt auf 15 %), 15 %, 10 % oder nur nach einzelfallgenauer Amortisationsprüfung zugelassen. Als Gründe für Ausnahmeregelungen konnten unter anderem gelten: Tod eines Familienmitgliedes oder Trennung von Partnerschaften, voraussichtliches Ausscheiden aus dem Leistungsbezug, verschiedene Konstellationen bei Alleinerziehenden, fortgeschrittenes Alter, dauerhafte Erkrankungen, Behinderung, Pflegebedürftigkeit etc. Die vorgenannten Beispiele für mögliche Überschreitungen der Mietobergrenzen fanden sich jedoch keineswegs in allen Kommunen und waren zum Teil mit höchst unterschiedlichen Bedingungen verknüpft.

Bei der Neuанmietung von Wohnungen durch hilfebedürftige Bedarfsgemeinschaften wurde sehr viel seltener Ermessensspielraum nach oben gelassen, wobei in einigen – aber bei Weitem nicht in allen – Kommunen noch eine Überschreitung für akute Wohnungsnotfälle in Betracht gezogen wurde. In keinem der Fallstudienorte fand sich eine sozialräumlich differenzierte Ausgestaltung der Mietobergrenzen, um Segregationseffekten entgegenzuwirken.

Seit April 2006 gilt für junge Menschen unter 25 Jahren, dass sie in der Regel zur Bedarfsgemeinschaft ihrer Eltern gehören und vor der Erreichung des 25. Lebensjahres auch nur in besonders schwer wiegenden Härtefällen einen Anspruch auf Umzug in eigenen Wohnraum geltend machen können. Zur Präzisierung solcher Härtefälle hat der deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge Empfehlungen erlassen, an denen sich viele Kommunen auch zumindest teilweise orientieren. Unterschiede gibt es insbesondere bei der Verbindlichkeit der Einbeziehung der Jugendhilfe. Schon vor Inkrafttreten dieser Regelungen hatten die meisten kommunalen Träger für unter 25-Jährige mit Verweis auf die Zumutbarkeit möblierter Zimmer deutlich niedrigere Mietobergrenzen festgelegt.

Es war zu erwarten, dass durch die neuen Regelungen ein erhöhtes Wohnungsnotfallrisiko für junge Menschen unter 25 Jahren entsteht, die ohne Zustimmung der Leistungsträger das Elternhaus verlassen, zur Anmietung einer Wohnung aber auf staatliche Hilfe bei der Finanzierung ihrer Unterkunftskosten angewiesen wären. Von einigen Fachleuten der Wohnungslosenhilfe wird auch von einer wahrnehmbaren Zunahme von jungen Wohnungslosen berichtet, allerdings nicht durchgängig und nicht in großem Umfang. Sind junge Menschen unter 25 Jahren bereits wohnungslos und in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe untergebracht, so scheitert ihre Reintegration in eigenen Wohnraum in der Regel nicht an der fehlenden Zustimmung des SGB-II-Leistungsträgers zur Übernahme der Kosten der Unterkunft (die in solchen Fällen zumeist erteilt wird), sondern eher an den abgesenkten Mietobergrenzen und an der deutlichen und tendenziell wachsenden Zurückhaltung von Vermietern gegenüber jungen Arbeitslosen.

Leistungen für Wohnungsbeschaffungskosten werden in einigen Kommunen sehr restriktiv gewährt. Bei Mietkautionen war es auch im Frühjahr 2007 noch – trotz verbreiteter Kritik an diesem Vorgehen und erheblicher Bedenken gegenüber der Rechtmäßigkeit – gängige Praxis, diese bereits ab dem Folgemonat ratenweise wieder von der monatlichen Regelleistung abzuziehen. Der Dispositionsspielraum der betroffenen Bedarfsgemeinschaften und ihre Möglichkeiten zur Ansparung für besondere Bedarfe werden dadurch relativ langfristig eingeschränkt. Angaben von ARGE-Personal zur höchstzulässigen Abtretungsgrenze variierten von „je nach individuellem Einzelfall“ über „nicht mehr als 10 % der Regelleistung“ bis zu Extremwerten von 30 %, die gesetzlich ohnehin nur bei besonders schwerwiegendem Eigenverschulden der Berechtigten möglich wären. Dennoch waren den Befragten keine Fälle bekannt, in denen einer „freiwilligen“ Abtretung von den Leistungsberechtigten anschließend widersprochen wurde (was rechtlich ohne Weiteres möglich ist). An dieser Stelle wird auch ein entsprechender Beratungs- und Unterstützungsbedarf der Betroffenen beispielsweise durch freie Beratungsstellen deutlich.

Besondere Wohnungsversorgungsprobleme wurden insbesondere bei Einpersonenhaushalten und relativ großen Haushalten mit mehr als fünf Personen konstatiert. Gerade bei den Alleinstehenden, die auch einen Großteil der Wohnungsnotfälle ausmachen, wurde auch in der Mehrzahl der Untersuchungsorte Handlungsbedarf für eine Erhöhung der Mietobergrenzen gesehen und es wurde angeregt, sich an den Netto-Kaltmieten zu orientieren und die tatsächlichen Betriebskosten zu übernehmen. Ein gravierendes Problem, das besonderer Maßnahmen bedarf und Wohnungsnotfälle in besonderer Weise betrifft, sind zusätzliche Barrieren – wie die Ablehnung von Bewerberhaushalten mit negativen Einträgen bei Wirtschaftsinformationsunternehmen wie Schufa oder Creditreform. Für wohnungslose Alleinstehende verengen sich die Versorgungsmöglichkeiten dann häufig nur noch auf ein kleines Segment von räumlich konzentrierten Wohnungen im privat vermieteten Wohnungsmarkt.

Mit Bedarfsgemeinschaften, deren Wohnkosten die kommunalen Mietobergrenzen überschritten, wurde in den Fallstudienorten wiederum höchst unterschiedlich verfahren. Nur in zwei Landkreisen von allen acht einbezogenen Fallstudiengebieten sind unmittelbar nach Inkrafttreten der Reform auch Mietsenkungsaufforderungen mit Fristsetzung versandt und ggf. nach spätestens sechs Monaten die Leistungen auf den als anerkannt definierten Betrag gekürzt worden. In den übrigen Kommunen wurden entsprechende Kostensenkungsaufforderungen erst im Frühjahr, Sommer oder Herbst 2005 versandt, zeitlich gestaffelt, oder der Versand war – in zwei Kommunen – bei Durchführung unserer ersten Befragungsrunde im Winter 2005/2006 erst noch vorgesehen. Im Frühjahr 2007 waren aber – mit Ausnahme von einer kreisfreien Stadt – in allen Untersuchungskommunen die „Altfälle“ mit überschreitenden Wohnkosten zu deren Senkung aufgefordert worden.

Eine genaue Dokumentation der Anzahl von Haushalten im SGB-II-Leistungsbezug, die zur Mietsenkung aufgefordert wurden, und der entsprechenden Reaktionen der betroffenen Haushalte wurde in keiner der einbezogenen Kommunen durchgeführt. Auch die Daten, die die Bundesagentur für Arbeit seit einiger Zeit zu den tatsächlichen und anerkannten Wohnkosten im Rahmen des SGB-II-Leistungsbezugs veröffentlicht, sind hierzu nicht verwertbar und generell nur von geringer Aussagekraft. Lediglich aus einer Sonderauswertung der Bundesagentur für April 2006 lässt sich als ein bundesweites Durchschnittsdatum ohne regionale Differenzierung ableiten, dass 12,7 % der Bedarfsgemeinschaften zu diesem Zeitpunkt ihre Unterkunftskosten nicht in vollem Umfang anerkannt bekamen. Übertragen auf die Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II in Deutschland im April 2006 (4,13 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 7,44 Millionen Personen) betraf das immerhin mehr als eine halbe Million (rd. 525.000) Bedarfsgemeinschaften und knapp eine Million (rd. 945.000) Personen im Bezug von SGB-II-Leistungen. Übertragen auf Schleswig-Holstein, wo im April 2006 rd. 144.000 Bedarfsgemeinschaften mit rd. 264.000 Personen im Leistungsbezug standen, hätten zu diesem Zeitpunkt etwa 18.300 Bedarfsgemeinschaften mit rd. 35.500 Personen ihre Unterkunftskosten nicht in vollem Umfang übernommen bekommen. Bedarfsgemeinschaften, die zu diesem Zeitpunkt bereits einer Umzugsaufforderung in angemessenen Wohnraum gefolgt waren, sind dabei nicht enthalten. Die Prozentwerte und abgeleiteten Gesamtzahlen unterscheiden sich nicht gravierend von denjenigen, die im Rahmen einer Kommunalbefragung für die Wohnungsbedarfsprognose 2020 im Jahr 2005 ermittelt wurden.

Lokale Auswertungen und aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass der größere Teil der Bedarfsgemeinschaften mit „übersteigenden“ Unterkunftskosten eher den Weg wählt, den als nicht angemessen eingestuften Teil der Unterkunftskosten als „Eigenanteil“ zu übernehmen, und dass nur ein relativ kleiner Teil der Betroffenen in eine billigere und „angemessene“ Wohnung umzieht. Oftmals erscheint das vor dem Hintergrund zusätzlicher Einkommen (befristeter Zuschlag nach Erhalt von Arbeitslosengeld, Aufwandsentschädigung bei Arbeitsgelegenheiten, Selbstbehalt bei eigenem Einkommen, Erziehungsgeld etc.) auch möglich, kann sich aber aufgrund der zeitlichen Befristung der meisten dieser Zusatzeinkommen schnell als ein erhebliches finanzielles Risiko erweisen, weil dann das verfügbare Einkommen unter das offiziell anerkannte Existenzminimum absinkt. Treten Mietschulden in Wohnverhältnissen auf, bei denen die Leistungsberechtigten einen

Teil der Miete selbst bezahlen, so scheidet eine Mietschuldenübernahme regelmäßig aus, weil die Wohnung ja „zu teuer“ ist und der Wohnungserhalt deshalb in der Regel abgelehnt wird.

Eine Senkung der Mietforderungen von Vermieterseite war den Befragten bei den von uns durchgeführten lokalen Fachtagen nur in seltenen Fällen, und dann vor allem bei Privatvermietern bekannt. Aus der Wohnungswirtschaft wurde jedoch mehrfach berichtet, dass insbesondere bei Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus mit größeren Wohnflächen Kostennachlässe gewährt werden müssten, weil die kommunalen Mietobergrenzen die Bewilligungsmieten nicht abbilden und andernfalls in verstärktem Umfang Leerstände entstehen würden.

Bleibt der größere Teil der von Mietsenkungsaufforderungen betroffenen Bedarfsgemeinschaften (vorerst) in der bisherigen Wohnung, so verringert das zumindest kurzfristig ein anderes Problem, das durch restriktive Mietobergrenzen der Kommunen produziert wird, nämlich die verstärkte Konzentration unterstützungsbedürftiger Haushalte in den Stadtteilen und Quartieren, in denen entsprechend „angemessener“ Wohnraum überwiegend vorhanden ist. Entsprechender Segregationsdruck ergibt sich aber nicht nur aus Umzügen infolge von Kostensenkungsaufforderungen, sondern auch im Rahmen der allgemeinen Fluktuation (mit deutlich rigiderer Anwendung der Angemessenheitsgrenzen bei Neuankmietungen). Aus nahezu allen Fallstudienorten wurde bereits früh nach Einführung der neuen Gesetzgebung ein erhöhter Nachfragedruck insbesondere im Segment der preiswerten Kleinwohnungen registriert. Zudem begünstigt der ökonomische Druck auch nach eigenen Aussagen der Wohnungswirtschaft die Tendenz, bedürftige langzeitarbeitslose Haushalte in einzelnen (unsanierten) Gebäudebeständen zu konzentrieren und auf ökologisch und ökonomisch sinnvolle Bestandsmaßnahmen (Modernisierung, Wärmedämmung etc.) zu verzichten. Dennoch ist davon auszugehen, dass es sich bei dieser Entwicklung, die in deutlichem Widerspruch zur verbreiteten Zielsetzung ausgewogener Bevölkerungsstrukturen steht, um erst längerfristig wirksame Tendenzen handelt. Für die Stadt Kiel konnten wir entsprechend differenziertes Datenmaterial zur sozialräumlichen Verteilung von Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II auswerten: Es macht zum einen deutlich, dass der Anteil dieser Personen an der altersgleichen Gesamtbevölkerung in zwei Stadtteilen mehr als ein Drittel und in einem davon sogar fast die Hälfte ausmachte. In diesem Stadtteil waren sogar mehr als zwei Drittel aller Kinder unter 15 Jahren im Bezug von Sozialgeld nach SGB II. Allerdings ergibt ein Vergleich der Daten zum jeweiligen Jahresende 2005 und 2006 keine Hinweise auf eine deutliche weitere Zunahme dieser ohnehin schon sehr hohen Konzentration.

Wir gehen davon aus, dass der zweifelsohne durch die Hartz-Reformen verstärkte Segregationsdruck erst auf längere Sicht empirisch nachweisbar sein wird und bleiben vor diesem Hintergrund bei unserer These, dass damit auch der Bedarf an kostenaufwändigen Programmen zur Intervention in Stadtteilen mit hoher Konzentration von Langzeitarbeitslosen perspektivisch eher zunehmen wird. Die Kommunen verfügen nur in geringem Umfang über Instrumente zur Gegensteuerung (beispielsweise durch kommunale Wohnungsvergskonzepte und vertragliche Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft), die noch dazu auch nur vereinzelt aktiv genutzt werden. Und gleichzeitig wird von kommunaler Seite auch relativ offen von einem Zielkonflikt zwischen der angestrebten Reduzierung der Unterkunftskosten und der Vermeidung von Umzügen in Gebiete mit hoher Konzentration von Langzeitarbeitslosen gesprochen.

3.1.4 Prävention von Wohnungslosigkeit und quantitative Entwicklung

Weiter oben sind wir bereits auf die gesetzlichen und organisatorischen Veränderungen eingegangen, die für die Übernahme von Mietschulden zur Abwendung von Wohnungslosigkeit relevant sind. Grundsätzlich hat sich mit der neuen Gesetzeslage (außerhalb der Optionskommunen) das Risiko von Doppelstrukturen erhöht und eine integrierte Bearbeitung von Wohnungsnotfällen in einer zentralen Stelle (entsprechend der Fachstellenempfehlung) wurde erschwert. Relativ unproblematisch bleibt diese integrierte Bearbeitung,

wenn auf eine Übertragung der Aufgaben nach § 22 Abs. 5 SGB II auf die ARGE verzichtet wird, was in drei der vier kreisfreien Städte der Fall war. Selbstverständlich bleibt aber auch dann das Erfordernis bestehen, eng mit den ARGE n zu kooperieren. So liegt bei diesen in der Regel nicht nur die Entscheidungskompetenz über die Angemessenheit der laufenden Unterkunfts- und Heizkosten für Personen im SGB-II-Leistungsbezug, sie entscheiden im Bedarfsfall auch über die Gewährung von Leistungen zur Beschaffung einer anderen Wohnung, ggf. über die Gewährung flankierender Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II und können mit Sanktionsentscheidungen zur Gefährdung von Wohnverhältnissen beitragen. Eine enge Kooperation zwischen Fallmanagement und Leistungssachbearbeitung der ARGE n und städtischen Fachstellen ist also unabdingbar und wurde in den entsprechenden Fallstudienkommunen auch relativ weitgehend praktiziert, auch wenn dabei gelegentliche Friktionen aufgrund unterschiedlicher Prioritätensetzungen oder aufgrund der nach wie vor vorhandenen Erreichbarkeitsproblematik bei den ARGE n nicht auszuschließen waren. Dieses Kooperationserfordernis gilt umso mehr, wenn die ARGE n auch selbst über Mietschuldenübernahmen nach SGB II entscheiden, aber freie Träger oder Fachstellen kreisangehöriger Gemeinden mit der eigentlichen Fallbearbeitung betraut sind, wie dies in einer der kreisfreien Städte und der Mehrheit der in unsere Fallstudien einbezogenen Landkreise der Fall war. In unserer zweiten Befragungsrunde wurden hier auch Schnittstellen deutlich, die eine zügige und prioritäre Abwendung von drohender Wohnungslosigkeit fraglich erscheinen lassen, Zuständigkeitsfragen aufwerfen und einen Gesamtüberblick über die Entwicklung und den Verlauf bedrohter Wohnverhältnisse nahezu ausschließen. Problematisiert wurde auch, dass die Rechtsgrundlagen für eine Finanzierung der relativ umfangreichen Beratungsarbeit in Wohnungsnotfällen unzureichend sind und diese Arbeit insbesondere im Bereich der Landkreise in erheblichem Maß auf freiwilligen Leistungen der kreisangehörigen Gemeinden basiert, soweit diese bereit und in der Lage sind, solche Leistungen zu erbringen.

Wo in der Vergangenheit ein erheblicher Teil der Mietschuldenübernahmen als Beihilfe gewährt wurde, hat sich diese Praxis aufgrund des starken Vorrangs für Darlehen im § 22 Abs. 5 SGB II geändert. Zwar lassen die Formulierungen im SGB II in Ausnahmefällen auch eine Gewährung als Beihilfe zu, dies findet aber mehrheitlich in der Praxis keine Beachtung. Lediglich in Kiel wurden die Bedingungen für mögliche Beihilfegewährungen für Mietschulden nach SGB II explizit und beispielhaft ausformuliert, insbesondere um einer weiteren Verschärfung der Schuldenproblematik bei ohnehin oft hoch verschuldeten Bedarfsgemeinschaften zu vermeiden.

Mietschuldenübernahmen im Sanktionsfall wurden von den meisten befragten Praktikerinnen und Praktikern prinzipiell als möglich angesehen, waren zumeist aber noch nicht vorgekommen. Diese Frage und das Problem drohender Wohnungsverluste durch Sanktionen wird vor dem Hintergrund der verschärften Sanktionsregelungen ab dem Januar 2007 künftig noch an Relevanz gewinnen. Einerseits wird zwar betont, dass niemand daran interessiert sei, durch Sanktionen Wohnungslosigkeit zu produzieren, andererseits zeichnen sich hier Zielkonflikte zu der ja auch vom Gesetzgeber gewollten Betonung des „Forderns“ ab.

Der sofortige Ausschluss von Leistungsansprüchen nach SGB II für Personen, die einen stationären Aufenthalt (einschließlich Haft) antreten (§ 7 Abs. 4), macht die Sicherung bestehender Mietverhältnisse bei nur vorübergehendem stationären Aufenthalt, Kurzzeitstrafen etc. deutlich aufwändiger und schwieriger als vor der entsprechenden Gesetzesänderung. Die Aufrechterhaltung des Mietverhältnisses ist in solchen Fällen nur im Rahmen der Sozialhilfe möglich und gegebenenfalls mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Praktikable Lösungen zur Vermeidung von zusätzlichen Mietschulden und Wohnungsverlusten mussten in den meisten unserer Fallstudienorte noch erarbeitet werden.

Auch Versäumnisse bei der Wiederbeantragung von Leistungen nach Ablauf des Bewilligungszeitraums (sowohl nach SGB II als auch bei der Grundsicherung im SGB XII) erwiesen sich bis Frühjahr 2007 zunehmend als ein Problem, das zur Entstehung von Mietschulden führte.

Dennoch war auch im Jahr 2006 aus den verfügbaren Daten der Präventionsstellen in unseren Untersuchungsorten keine markante Steigerung der Wohnungsnotfallproblematik erkennbar. In allen kreisfreien Städten hielt vielmehr der positive Trend zu einer Reduzierung von gemeldeten Räumungsklagen und angesetzten Zwangsräumungen an und es wurden auch im Jahr 2006 deutlich geringere Fallzahlen (auch bei den Fällen, die bereits vor Rechtshängigkeit bekannt wurden) registriert als vor der Einführung der Hartz-Reformen. In den Landkreisen, wo die Datenlage insgesamt deutlich schwieriger ist, war die Entwicklung weniger eindeutig. In den drei kreisangehörigen Gemeinden (Elmshorn, Geesthacht und Husum), für die uns entsprechende Daten vorliegen, war das Fallaufkommen 2006 höher als im Jahr 2005, aber in zwei davon immer noch niedriger als vor Einführung der Reform (2004). Nur in Husum wird bereits seit 2003 eine konstante Steigerung der Fallzahlen verzeichnet.

Vor dem Hintergrund der erwähnten Risiken ist dieses insgesamt eher positive Ergebnis überraschend. Im ersten Jahr nach Einführung der neuen Gesetzgebung (2005) war noch davon auszugehen, dass zeitliche Verzögerungen von Kostensenkungsaufforderungen und die Tolerierung von Überschreitungen der Angemessenheitsgrenzen dazu geführt haben, dass sich absehbare Risiken bei Haushalten mit übersteigenden Unterkunftskosten noch nicht in vollem Umfang materialisiert haben. Auch die Sanktionsmöglichkeiten wurden 2005 noch bei Weitem nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Im Verlauf des Jahres 2006 hat sich jedoch die Sanktionspraxis stärker etabliert und Überschreitungen der Mietobergrenzen wurden konsequenter verfolgt. Positive Einflussfaktoren sind darin zu sehen, dass mit der Anpassung der Mietobergrenzen zum 1.1. 2005 in zwei der vier kreisfreien Städte und mit der Einführung von längerfristig wirksamen Überschreitungstoleranzen für bereits bestehende Wohnverhältnisse sowie mit zusätzlichen Härtefallregelungen in einigen Kommunen der Druck zur Senkung von Unterkunftskosten doch nachhaltig vermindert wurde. Zudem wertete die Mehrheit der Präventionsfachleute auch die erweiterten Möglichkeiten zur Direktüberweisung der Unterkunftskosten an Vermieter als wichtigen positiven Einflussfaktor.

In den Landkreisen ist die Entwicklung weniger eindeutig als in den kreisfreien Städten. Tendenziell waren hier die Vorgaben bezüglich der Mietobergrenzen von Anfang an rigider. Es gab auch negative Entwicklungen insbesondere im Jahr 2006 und die Befürchtungen, binnen Kurzem mit wachsenden Wohnungslosenzahlen konfrontiert zu werden, waren ausgeprägter, zumal auch die organisatorische Neuregelung der Prävention in zwei der vier Landkreise eher kritisch eingeschätzt wurde.

Auch wenn in den ersten beiden Jahren nach Einführung der Hartz-Reformen in unseren Fallstudien in Schleswig-Holstein insgesamt also keineswegs eine massive Steigerung der Wohnungsnotfälle zu verzeichnen war und die Entwicklung positiver verlief als von vielen erwartet, ist nach wie vor auf erhebliche Risiken hinzuweisen, die auch mit größerem zeitlichen Abstand noch wirksam werden können. Es kann durchaus eine ganze Zeit dauern, bis sich eine erhöhte finanzielle Belastung bzw. geringere finanzielle Handlungsspielräume auch über die Entstehung von Mietschulden zu einer Bedrohung von Wohnverhältnissen entwickeln. Dies gilt für das gestiegene Risikopotenzial aufgrund der Einkommensminderungen bei einem Großteil der früher Arbeitslosenhilfeberechtigten ebenso wie für die riskante Strategie der Übernahme eines „Eigenanteils“ an „zu hohen“ Mietkosten, von denen nur noch der als angemessen anerkannte Anteil übernommen wird. Auswirkungen der seit 1.1.2007 nochmals verschärften Sanktionsmöglichkeiten – die nun auch vermehrt die Unterkunftskosten betreffen können – konnten kurz nach Inkrafttreten der Verschärfungen noch gar nicht empirisch erfasst werden. Insofern kommt den lokalen Bemühungen um die Verhinderung drohender Wohnungslosigkeit und die Minimierung entsprechender Risiken auch künftig hohe Bedeutung zu.

3.1.5 Psychosoziale Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

Auch bei den flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II konnten befürchtete Probleme mit der Bewilligung und Gewährung von Schuldnerberatung, Suchtberatung und anderen psychosozialen Hilfen, die ja im SGB II ausschließlich als ermessensabhängige Kann-Leistungen zur Überwindung von Vermittlungshemmnissen vorgesehen sind, weitgehend vermieden werden. Die Kommunen hielten diese Hilfen weitgehend im Rahmen bestehender kommunaler Strukturen und zumeist auch (sowohl nach SGB II als auch nach SGB XII) projektfinanziert vor, sodass aufwändige Einzelfallbewilligungen und Budgetkonkurrenzen weitgehend vermieden werden konnten. Allerdings bestanden insbesondere bei der Schuldnerberatung für Fälle mit Bedarf an einer intensiveren Schuldenregulierung in einer Reihe von Kommunen noch Wartezeiten von mehreren Monaten. Positiv hervorzuheben sind hier Beispiele, in denen schon frühzeitig durch zusätzliche Ressourcen und verbindliche Vereinbarungen mit freien Trägern ein zeitnaher Zugang der SGB-II-Hilfeberechtigten zur Erstberatung gesichert wurde und dem ermittelten wachsenden Bedarf im Jahr 2006 auch durch eine erneute Aufstockung der verfügbaren Ressourcen entsprochen wurde (wie etwa in Kiel). Negativ vermerkt wurde in einigen Kommunen auch weiterhin der mangelnde Ausbau von Hilfen zur Überwindung besonderer persönlicher Schwierigkeiten nach SGB XII, insbesondere in Bezug auf wohnbegleitende Hilfen für Wohnungsnotfälle.

Während Eingliederungsvereinbarungen mit den jungen Menschen unter 25 Jahren bereits relativ frühzeitig der Regelfall waren, lag die Quote der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Alter darüber, mit denen eine Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II abgeschlossen wurde, in einigen Kommunen auch im Frühjahr 2007 immer noch bei nur 50 %. Das Fallaufkommen der persönlichen Ansprechpartner für Hilfebedürftige dieser Altersgruppe war erheblich (200 bis 300 Personen pro Fachkraft). In mehreren ARGEn ist vom zunächst angestrebten Ansatz des spezialisierten Fallmanagements für Klientel mit besonderen Vermittlungshemmnissen wieder abgerückt worden. Es wurden – auch vor dem Hintergrund von Zielvorgaben zur Senkung passiver Leistungen und dem Verweis auf Priorität von Arbeitslosen mit guten Vermittlungschancen – wiederholt Zweifel geäußert, ob bei Personen mit schwierigen Problemlagen dem ARGE-Personal ausreichend Zeit verbleibt und weitergehende Hilfebedarfe erkannt werden.

Nicht zuletzt aus diesem Grund sind diejenigen Beispiele als positiv hervorzuheben, bei denen die ARGEn (bzw. die zugelassenen Träger der Optionskommunen) spezielle Ansprechpersonen für Wohnungslose benannt oder sogar freie Träger mit der (vorbereitenden) Durchführung des Fallmanagements beauftragt haben. Besonders hervorzuheben ist dabei das Beispiel Lübeck, wo ein diakonischer Träger im Auftrag der ARGE wesentliche Teile des Fallmanagements für allein stehende Männer mit besonderen sozialen Schwierigkeiten übernommen und gute Erfolge erzielt hat.

Bereits in unserer ersten Erhebungswelle wurden als wesentliche Veränderungen, die sich aus den Hartz-Reformen für die Beratung von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ergeben haben, folgende Stichworte angegeben:

- ♦ gestiegener Bedarf an Budgetberatung und Geldverwaltung
- ♦ höhere Nachfrage nach allgemeiner Sozialberatung und Orientierung sowie an Begleitung bei Ämterkontakten
- ♦ gestiegener Aufwand für die Erläuterung von Leistungsbescheiden und die Klärung von Sachverhalten
- ♦ deutliche Zunahme der Nachfrage nach Basishilfen der Wohlfahrtspflege (Tafeln, Kleiderkammern, Sozialkaufhäuser, Spendenmittel für besondere Bedarfe etc.).

Daran hatte sich auch bis März 2007 nicht Wesentliches geändert, auch wenn die neuen Verwaltungsstrukturen und Anforderungen an die Gewährung von Leistungen nach SGB II zwischenzeitlich etablierter und allgemeiner bekannt sind. Trotz einiger Verbesserungen an der Software A2LL und der Gestaltung der Leistungsbescheide bezogen sich viele kriti-

sche Kommentare auf die weiterhin bestehenden Defizite der elektronischen Datenverarbeitung und die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Bescheide.

3.1.6 Aktivierung und Sanktionen

Ob Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Arbeitslose nach den Hartz-Reformen besser von Maßnahmen zur Aktivierung und zur Integration in Beschäftigung profitieren können, wird von den befragten Fachleuten unterschiedlich eingeschätzt. In der Regel beschränken sich die Vermittlungschancen ohnehin auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16 Abs. 3 SGB II („1-Euro-Jobs“), aber auch davon bleiben viele Wohnungslose noch ausgeschlossen.

Als besonderes Manko wurde die enge zeitliche Befristung der Maßnahmen betrachtet, mit denen einmal erreichte soziale Stabilisierungserfolge umgehend wieder infrage gestellt werden. In einer ganzen Reihe von Kommunen wurde im Frühjahr 2007 damit experimentiert, dass einem kleinen Kreis von „integrationsfernen“ Hilfebedürftigen auch längerfristige Maßnahmen bewilligt wurden und es bestand sehr weitgehend Einigkeit unter den befragten Fachleuten, dass für Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen längerfristige öffentlich geförderte Beschäftigungsangebote benötigt werden.

Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit über Sanktionen im Monat Oktober 2006 zeigen, dass mittlerweile deutlich mehr Sanktionen verhängt werden als noch in der Anfangsphase nach Einführung der Reform. Die Bundesagentur selbst gibt an, dass bundesweit monatlich mehr als 100.000 Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nach SGB II verhängt werden, in Schleswig-Holstein betrug die Zahl im Berichtsmonat knapp 5.000 (4.711). Die Quote von arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen lag mit 2,9 % höher als im Bundesdurchschnitt (2,4 %). Aus der Bundesauswertung wissen wir, dass die Sanktionsquote bei jungen Arbeitslosen unter 25 Jahren mit 7,2 % besonders hoch ist. Rund die Hälfte aller bundesweit verhängten Sanktionen bezieht sich auf Meldeversäumnisse (mit einer zehnprozentigen Reduzierung der Regelleistung), bei der anderen Hälfte handelt es sich um Sanktionen, die bereits beim ersten Mal schon eine Reduzierung der Regelleistung um 30 % und bei den jungen Menschen sogar um 100 % nach sich ziehen.

Durch das Fortentwicklungsgesetz wurden insbesondere die Sanktionsmöglichkeiten für Wiederholungsfälle innerhalb eines Jahres mit Wirkung vom 1.1.2007 deutlich verschärft und es können jetzt auch deutlich häufiger die Unterkunftsleistungen infolge von Sanktionen gekürzt werden. Bei jungen Menschen entfallen sie bereits bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung (Ausnahme Meldeversäumnisse), bei über 25-Jährigen bei der zweiten. Ermessensregelungen erlauben bei nachträglichem „Wohlverhalten“ eine Verringerung der Sanktionsdauer bei jungen Menschen sowie bei den darüber liegenden Altersgruppen eine Abmilderung der Sanktionsschärfe (von Einstellung der Gesamtleistung auf Kürzung um 60 % der Regelleistung) bei der dritten Sanktion.

Insbesondere die sehr rigiden Sanktionsmöglichkeiten gegenüber jungen Menschen haben das Risiko erhöht, dass ein Teil der Betroffenen in andere – häufig illegale – Formen der Existenzsicherung (Schwarzarbeit, Beschaffungskriminalität, Prostitution, Betteln) abgedrängt wird und dass eine Zunahme von verdeckter Wohnungslosigkeit in dieser Altersgruppe zu verzeichnen ist (Mitwohnverhältnisse, „Matratzen-Hopping“). Hinzu kommt, dass nach den jüngsten Gesetzesänderungen, die die unter 25-Jährigen regelmäßig als Teil der Bedarfsgemeinschaften ihrer Eltern definieren, noch häufiger auch die Eltern oder allein erziehende Mütter von diesen Sanktionen mittelbar betroffen sind, wenn sie notgedrungen versuchen, den Einkommensverlust für die gesamte Bedarfsgemeinschaft aus den eigenen begrenzten Mitteln auszugleichen. Im März 2007 wurde von der Wohnungslosenhilfe auch vermehrt von einer Erhöhung des Unterbringungsbedarfs von jungen Menschen unter 25 Jahren und erhöhten Aufenthaltsdauern wegen der schwierigen Reintegration in Normalwohnverhältnisse berichtet.

Alles in allem kann festgehalten werden, dass die Sanktionsmöglichkeiten des SGB II auch im Frühjahr 2007 noch immer nicht in dem Maße ausgeschöpft wurden, das das

Gesetz zulässt, und direkte Auswirkungen auf eine Erhöhung der Wohnungsnotfallproblematik – zumindest für die Personen im Alter von mindestens 25 Jahren – noch nicht empirisch fassbar waren, während die rigideren Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Jüngeren sich bereits in einer erkennbaren Zunahme der Wohnungsnotfallproblematik niederschlug. Insgesamt lässt die Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten zum 1.1.2007 eine Zunahme von Wohnungsnotfällen als Folge möglicher Sanktionen erwarten. Aber auch unter den neuen gesetzlichen Bedingungen wird das Ausmaß solcher Fälle in hohem Grade davon abhängen, in welchem Umfang von den verschärften Möglichkeiten auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird und in welchem Umfang es gelingt, Sanktionen insbesondere gegenüber Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten abzuwehren oder aber den Wohnungserhalt trotz verhängter Sanktionen zu sichern.

3.2 EMPFEHLUNGEN

3.2.1 Empfehlungen für gesetzliche Veränderungen

Nachdem insbesondere das SGB II in den Jahren 2005 und 2006 durch eine ganze Reihe von Gesetzen wieder verändert worden ist, war – wie bereits erwähnt – in der Praxis bei fast allen Befragten im Frühjahr 2007 erhebliche Abwehr gegenüber weiteren Gesetzesänderungen zu verspüren. Derzeit erscheint es auch wenig aussichtsreich, etwa bei der Frage der rechtlichen Regelungen von Mietschuldenübernahmen oder zum Rechtsanspruch von Personen in stationären Einrichtungen auf Leistungen nach SGB II nochmals eine zeitnahe rechtliche Änderung herbeiführen zu wollen, auch wenn sich gerade in Bezug auf Letztere die Fachleute der Wohnungslosenhilfe in unserer Befragung vehement gegen den verschärften Ausschluss stationär Untergebrachter aus dem SGB II ausgesprochen haben.

Bevor wir uns also schwerpunktmäßig mit Empfehlungen befassen, die unterhalb der Gesetzgebungsebene ansetzen, soll hier doch der Vollständigkeit halber auf einige grundlegende Punkte eingegangen werden, die bei erneuten Diskussionen um gesetzliche Veränderungen Beachtung finden sollten:

- ♦ Nach wie vor erscheint es auch in der Logik der gesetzlichen Grundlagen einleuchtender und sachgerechter, die Ansprüche von stationär untergebrachten Personen auf Leistungen nach SGB II und insbesondere auf Leistungen des SGB II zur Integration in Erwerbsarbeit davon abhängig zu machen, ob die betroffenen Personen erwerbsfähig sind oder nicht.
- ♦ Aus dem Blickwinkel der Hilfen in Wohnungsnotfällen wäre es nach wie vor wünschenswert, bei Sanktionen die Leistungen für Unterkunft und Heizung ungekürzt zu gewährleisten, um keine administrativ mitverursachte Wohnungslosigkeit zu produzieren.
- ♦ Vor dem Hintergrund von Langzeitarbeitslosigkeit und Überschuldung vieler erwerbsfähiger Hilfebedürftiger sollten die Möglichkeiten, die ohnehin knappen Mittel der Grundsicherungsleistung durch Einbehaltung von Raten zur Darlehenstilgung weiter zu verringern, eingeschränkt werden. Zu empfehlen wäre daher eine gesetzliche Klarstellung, dass Darlehen für Mietkautionen erst nach Rückzahlung dieser Kautions oder aber bei Erzielung von Erwerbseinkommen oberhalb der Pfändungsfreigrenzen getilgt werden müssen und dass ein monatlicher Abzug von der Regelleistung ausscheidet. Auch das SGB II sollte explizit – wie im SGB XII – die Möglichkeit von Mietschuldenübernahmen als Beihilfe vorsehen.
- ♦ In der Diskussion mit den Präventionsstellen kreisangehöriger Gemeinden taucht immer wieder das Problem auf, dass das SGB II nun zwar Mietschuldenübernahmen zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit als Soll-Vorschrift vorsieht, dass es aber keine gesetzliche Grundlage zur Finanzierung der notwendigen präventiven Beratungshilfen gibt, mit denen häufig eine Mietschuldenübernahme sogar überflüssig gemacht und

erneute Krisen beim Wohnungserhalt nachhaltiger vermieden werden können. Zwar können solche Hilfen im Prinzip auch als flankierende Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II oder aber – wie in der Vergangenheit – als (freiwillige) Leistungen der kommunalen Daseinsfürsorge finanziert werden, die Rechtsgrundlage ist aber in beiden Fälle relativ schwach (die Hilfen nach SGB II dienen als ermessensabhängige Kann-Leistungen ausschließlich dem Abbau von Vermittlungshemmnissen und freiwillige Leistungen der Gemeinden sind in besonderem Maße von drohenden Kürzungen bedroht). Der individuelle Rechtsanspruch auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 ist wiederum an Voraussetzungen geknüpft, die nicht alle von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen erfüllen. Es wird daher empfohlen, bei den Regelungen zur Mietschuldenübernahme im SGB II und SGB XII jeweils auch die Finanzierung von Beratungshilfen zur Vermeidung von drohender Wohnungslosigkeit verbindlich vorzusehen.

3.2.2 Weitere übergreifende Empfehlungen

In beiden Befragungswellen wurde von den einbezogenen Fachleuten immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass das Leistungsniveau der Regelleistung zur Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums ausgesprochen knapp bemessen ist und dass viele Probleme der Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher damit in engem Zusammenhang stehen. Auch in der Politik ist die Höhe der Regelleistung, die zur Jahresmitte gerade einmal um 2 Euro von 345 auf 347 Euro angehoben wurde, umstritten. Wohlfahrtsverbände, u.a. auch das Diakonische Werk, haben sich wiederholt dafür ausgesprochen, die Regelleistung deutlicher zu erhöhen und bei der Anpassung auch die erhöhten Eigenleistungen und Zuzahlungen bei der Gesundheitsversorgung, die Erhöhung der Strompreise und der Mehrwertsteuer sowie die Entwicklung der Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Auch wenn eine solche Erhöhung der Regelleistung in der Politik und in unserem Forschungsbeirat⁷⁷ nicht auf uneingeschränkte Zustimmung stößt, so können wir uns vor dem Hintergrund der Erhebungsergebnisse zu den finanziellen Problemen von Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII, die letztlich auch das Wohnungsnotfallrisiko erhöhen (obwohl die Wohnkosten nach dem Gesetz in tatsächlicher Höhe zu übernehmen sind), nur anschließen.

Die Leistungsbescheide müssen transparenter und für die Betroffenen nachvollziehbar gestaltet werden (dies gilt insbesondere auch bei der Berechnung der Wohn- und Heizkosten, der Berücksichtigung vorrangiger Einkommen und bei Sanktionen). Auch der Ombudsrat hat dies in seinem Abschlussbericht vom Juni 2006 nochmals gefordert.

Bei der Lösung der Softwareprobleme des zentralen Computersystems der Bundesagentur zur Verwaltung der SGB-II-Leistungen (A2LL) sind dem Vernehmen nach zwar Fortschritte erzielt worden und die Zahl der „Umgehungslösungen“ konnte etwas verringert werden. Nach wie vor werden jedoch erhebliche Energie- und Zeitressourcen durch fortbestehende Software-Probleme gebunden.

Auch hinsichtlich der Datenlage der Kommunen besteht weiterhin Handlungsbedarf. Zwar können die Kommunen auf Grundlage eines Vertrages mit der Bundesagentur gegen Entgelt sozialräumlich differenzierte Daten abrufen, die über die kleinräumige Verteilung von Personen und Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II-Leistungen Auskunft geben. Aber bei weitergehenden Informationen selbst zu den Leistungen nach SGB II, die von den Kommunen selbst finanziert werden, bleibt die Datenversorgung äußerst prekär. Zu der geringen Aussagekraft der nach Kreisen aufbereiteten Daten zu den Wohnkosten haben wir uns weiter oben bereits geäußert. Eine Mindestanforderung in diesem Zusam-

⁷⁷ So hat der Vertreter des Jobcenters Kiel in unserem Beirat auch darum gebeten, aufgrund der gebotenen Neutralität seiner Organisation gesondert darauf zu verweisen, dass die ARGE Kiel diese Empfehlung nicht mittragen könne, der Vertreter des Städteverbands hat darauf hingewiesen, dass eine Diskussion der politischen Gremien zur Frage einer Regelsatzerhöhung abgewartet werden müsse. Ohnehin liegt die Verantwortung für alle präsentierten Empfehlungen bei den Autoren des Berichts.

menhang wären Informationen über die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und Personen, deren tatsächliche Kosten jeweils zu 10, 20, 30 % etc. über den anerkannten Kosten liegen (dabei macht die Differenzierung nach Unterkunftskosten, Heizkosten und Neben- und Betriebskosten durchaus Sinn; bedeutsam wäre aber auch eine verpflichtende Eingaberoutine, bei der die tatsächlichen Kosten überhaupt erfasst werden). Hochaggregierte Daten (Anteil der Gesamtsumme aller übernommenen an der Gesamtsumme aller tatsächlich bezahlten Wohnkosten), wie sie derzeit aufbereitet werden, sind hier wenig aussagefähig. Auch die Zahl der versendeten Kostensenkungsaufforderungen sollte aufbereitet und dokumentiert werden.

Schließlich sollten Vollzugsdefizite, die zu finanziellen Notlagen, Mietschulden und drohendem Wohnungsverlust führen können, behoben werden. Dazu gehört die offensive Gewährung von Überbrückungsdarlehen nach § 23 Abs. 4 SGB II, wenn vorrangige Einkommen (Arbeitslosengeld nach SGB III, Erwerbseinkommen) erst am Monatsende fällig werden, aber die laufenden Leistungen nach SGB II bereits zum Monatsanfang eingestellt werden (aktive Information aller Betroffenen über die Darlehensmöglichkeit, möglichst geringe Hürden bei der Beantragung und zeitnahen Gewährung). Dazu gehört auch eine zeit- und ortsnahe Bearbeitung von Anträgen auf vorrangige Transfereinkommen wie Kindergeld. Umgekehrt ist es unzumutbar, wenn Ansprüche auf solche Leistungen als „*fiktives Einkommen*“ angerechnet werden, obwohl lange Bearbeitungszeiten der Familienkasse bekannt sind. Auch die Durchführungshinweise der Agentur für Arbeit zu § 11 SGB II stellen ausdrücklich klar: „*Grundsätzlich ist nur Einkommen, das dem Hilfebedürftigen tatsächlich zur Verfügung steht („bereite“ Mittel), zu berücksichtigen. Es handelt sich nur dann um bereite Mittel, wenn der Hilfebedürftige diese kurzfristig erlangen kann.*“ Solange dies beispielsweise bei beantragtem Kindergeld nicht gewährleistet ist, dürfen entsprechende Ansprüche auch nicht bei der Gewährung von SGB-II-Leistungen als „*fiktives Einkommen*“ abgezogen werden. Sollen Ansprüche aus vorrangigen Leistungen gesichert werden, ist eine entsprechende Überleitung dieser Ansprüche auf den Träger der SGB-II-Leistung unbenommen.

3.2.3 Empfehlungen zu den Zuständigkeitsregelungen und zur Organisation der Hilfen

Innerhalb der ARGE n, aber auch der Sozialzentren der Optionskommunen, sollten die Zuständigkeiten sowohl für persönliche Angelegenheiten als auch für individuelle Leistungsgewährung so geregelt werden, dass für jede(n) erwerbsfähige(n) Hilfebedürftige(n) eine entsprechende Ansprechperson bekannt und erreichbar ist. Auch bei unserer zweiten Befragungsrunde im März 2007 gab es noch erhebliche Kritik an der mangelnden Erreichbarkeit der jeweils Verantwortlichen und an frustrierenden Erfahrungen mit Call-Centern und mangelnder Abstimmung zwischen Leistungsgewährung und Fallmanagement.

Nach wie vor erscheint uns ein Verzicht auf die Übertragung der kommunalen Aufgaben für flankierende Leistungen (Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung) auf die ARGE n empfehlenswert, insbesondere wenn – wie in positiven Beispielen aus unseren Fallstudien – durch zusätzliche Mittel und konkrete Vereinbarungen mit den Hilfeanbietern ein rascher Zugang erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu entsprechenden flankierenden Leistungen gesichert und Schnittstellenprobleme mit weitergehenden Hilfen (beispielsweise Schuldnerberatung nach SGB XII, Hilfen zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII etc.) dadurch gelöst oder vermindert werden können. Das mindert aber nicht die Notwendigkeit zu einer kontinuierlichen Erhebung des Bedarfs an flankierenden Hilfen und zur Abdeckung dieses Bedarfs, ggf. durch zusätzliche Ressourcen der dafür zuständigen Kommunen. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat jüngst (Heft 7/2007 des Nachrichtendienstes) auch Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz und des Überblicks über die verfügbaren kommunalen Angebote formuliert, die als soziale Maßnahmen nach § 16 Abs.2 SGB II jeweils vor Ort infrage kommen.

Eine gesonderte Zuständigkeit von Personal zur Gewährung von Leistungen nach SGB II an Wohnungslose halten wir für sinnvoll und empfehlenswert. Positive Beispiele der Auslagerung wirtschaftlicher Hilfen und von Fallmanagement nach SGB II in Beratungsstellen freier Träger oder kommunale Fachstellen empfehlen wir zur Nachahmung an anderen Orten. Dabei sollten Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen einerseits nicht mit überzogenen Anforderungen an Integration in Erwerbsarbeit überfordert werden. Andererseits sollte es möglich sein, auch Wohnungsnotfällen den Zugang zu Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten zu erleichtern, und daher sollte dem Fallmanagement ein reibungsloser Zugriff auf Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration gesichert werden.

Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in besonderen sozialen Schwierigkeiten ist in jedem Fall eine enge Kooperation zwischen den ARGE n und Trägern von Hilfen nach §§ 67/68 SGB XII erforderlich und institutionell sicherzustellen. Auch für Schleswig-Holstein sollte – wie in anderen Bundesländern – geprüft werden, in welchem Umfang die wenigen vorhanden stationären Einrichtungen tatsächlich den Kriterien des SGB II für eine vollstationäre Einrichtung entsprechen. In den Durchführungshinweisen der Bundesagentur für Arbeit heißt es dazu: *„Wird von dem Einrichtungsträger nicht die Gesamt-, sondern lediglich eine Teilverantwortung für die tägliche Lebensführung übernommen und von dem Hilfebedürftigen ein gewisses Maß an Selbständigkeit verlangt, liegt kein Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 4 vor, wenn der Betroffene erwerbsfähig im Sinne des § 8 Abs. 1 ist.“*

Das Problem der widersprüchlichen Gutachten zwischen den von der Agentur für Arbeit und den Rentenversicherungsträgern beauftragten medizinischen Diensten bei der Beurteilung der Erwerbsfähigkeit oder aber der widersprüchlichen Interpretation dieser Gutachten durch die Sozialleistungsträger scheint – gemessen an der Häufigkeit der Problemanzeigen zu diesem Thema – eines zu sein, was der überregionalen Klärung bedarf. Über viele Monate währende Verfahren mit Gutachten und Gegengutachten sind für die betroffenen Hilfebedürftigen nicht zumutbar, zumal es sich ganz offensichtlich nicht um einzelne Zweifelsfälle, sondern um grundsätzliche Unterschiede entweder in den Beurteilungskriterien des medizinischen Fachpersonals oder in den Schlussfolgerungen der jeweiligen Kostenträger handelt.

3.2.4 Empfehlungen zur Regelung der Leistungen für Unterkunft und Heizung und zu wohnungspolitischen Maßnahmen

Durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes ist klargestellt worden, dass viele Kommunen sich mehr als bislang darum bemühen müssen, die tatsächlichen Verhältnisse am lokalen Wohnungsmarkt zu erfassen und bei der Festlegung von Obergrenzen für angemessene Miet- und Heizkosten sicherzustellen, dass unterhalb dieser Grenzen auch ausreichend konkreter Wohnraum verfügbar ist. Eine ausschließliche Orientierung an den – überdies veralteten – Höchstbeträgen der Wohngeldtabelle nach § 8 Wohngeldgesetz ist unzureichend. Wenn sich kommunale Mietobergrenzen immer noch vorwiegend an der Praxis zur Gewährung von Unterkunftsleistungen nach dem alten BSHG orientieren, dann wird damit ignoriert, dass die kommunalen Angemessenheitsgrenzen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II sehr viel größere Anteile der Bevölkerung betreffen, für die entsprechend auch ein deutlich größeres Segment des Wohnungsmarktes verfügbar sein muss. Es wird daher empfohlen, die Informationen über verfügbaren Wohnraum durch gezielte Marktbeobachtung, Mietspiegel etc. zu aktualisieren und – soweit nötig – eine entsprechende Anpassung der Höchstbeträge für angemessene Unterkunfts-kosten vorzunehmen. In mehreren unserer Untersuchungskommunen war dieser Prozess bei unserer zweiten Befragungsrunde im März 2007 im Gange. Auch die Angemessenheitskriterien für Betriebs- und Heizkosten müssen überall dort der Preisentwicklung angepasst werden, wo dies noch nicht erfolgt ist.

Im Übrigen hat das Bundessozialgericht auch Aussagen zu dem geographischen Wirkungsbereich von Mietobergrenzen getroffen. Zwar lässt es bei kleineren Gemeinden

auch einen räumlichen Bereich über die Gemeinde hinaus zu, stellt für diese größeren Bereiche aber auch klar: „*Diese sind so zu wählen, dass dem grundsätzlich zu respektierenden Recht des Leistungsempfängers auf Verbleib in seinem sozialen Umfeld ausreichend Rechnung getragen wird.*“ (Urteilsbegründung zum Urteil des Bundessozialgerichts – B 7b AS 10/06 R – vom 07.11.2006). Bislang praktizierte Verweise auf das gesamte Kreisgebiet bei der Suche nach preiswerterem Wohnraum sind daher nach unserer Auffassung auch in größeren Landkreisen Schleswig-Holsteins von der Rechtsprechung nicht abgedeckt.

Bereits im unserem Bericht vom Mai 2006 haben wir deutlich gemacht, dass wir kommunale Spielräume für die Abstimmung der Kriterien zur Angemessenheit von Unterkunftskosten bei Leistungsgewährung nach SGB II und XII für sinnvoll und notwendig halten. Wir haben aber auch darauf hingewiesen, dass diese Kriterien zumeist nicht nur die kommunalen Besonderheiten des Wohnungsmarktes wiedergeben, sondern auch das Kräfteverhältnis zwischen denjenigen widerspiegeln, die vor Ort größeres Gewicht auf eine Begrenzung der kommunalen Ausgaben, und denjenigen, die größeres Gewicht auf eine bedarfsgerechte Wohnungsversorgung der Leistungsberechtigten legen. Aus einer bundesweiten Studie zu Regelungen der Mietobergrenzen in 43 Landkreisen und kreisfreien Städten wird beispielsweise bestätigt, dass im Jahr 2006 in Landkreisen deutlich häufiger als in den kreisfreien Städten eine Orientierung an den Wohngeldtabellen erfolgte und auch deutlich seltener Ausnahmetatbestände für eine Überschreitung der Mietobergrenzen zugelassen wurden (Holm 2006, S. 20). Tendenziell gilt das auch für unsere Auswahlkommunen. Insofern halten wir es auch – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Unterkunftskosten den zentralen Ausgabenbereich der Kommunen für Langzeitarbeitslose nach dem SGB II und damit auch den zentralen Angriffspunkt für kommunale Konsolidierungsbestrebungen ausmachen – weiterhin für notwendig, dass das Land (und ggf. der Bund) hier Mindestmaßstäbe für die Gestaltung kommunaler Mietobergrenzen formulieren. Auch unter Beibehaltung kommunaler Gestaltungsräume sollten Anforderungen an eine rechtskonforme und bedarfsgerechte Gestaltung der Kriterien für angemessene Kosten von Unterkunft und Heizung im Rahmen von SGB II und SGB XII formuliert werden. Dazu gehören auch Vorschläge zur Ausgestaltung von Härtefällen und von Bagatellgrenzen in bereits bestehenden Wohnverhältnissen, bei denen eine Überschreitung von ansonsten geltenden Mietobergrenzen akzeptiert werden sollte sowie Empfehlungen zu der Frage, wie mit den erheblichen Unterschieden bei Mietnebenkosten umgegangen werden sollte. Wie erwähnt, war eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Landesjustizministeriums im Sommer 2007 noch mit der Ausarbeitung entsprechender Empfehlungen befasst, und es bleibt abzuwarten, ob sie zu einer (im Übrigen auch vom Ombudsrat geforderten) Vereinheitlichung der kommunalen Praxis und zur Behebung von Härten in einzelnen Kommunen beitragen kann.

In Gebieten, in denen eine sozialräumliche Konzentration von Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug zu verzeichnen ist, ist eine sozialräumliche Differenzierung der Mietobergrenzen sinnvoll und empfehlenswert. In Gebieten mit geringer Konzentration von Hilfebedürftigen sollten dann höhere Grenzen gelten, um dem Segregationsdruck entgegenzuwirken. Beispiele für entsprechende Regelungen finden sich in Hamburg und Bremen, sie wären aber auch durchaus auch für kleinere Städte und Kreise mit ausgeprägten sozialräumlichen Disparitäten zu empfehlen. Als weitere Maßnahmen gegen den gestiegenen Segregationsdruck empfehlen wir den Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen Kommune und der Wohnungswirtschaft (wobei sichergestellt werden muss, dass dadurch der verfügbare Wohnraum für Hilfebedürftige nicht faktisch noch weiter verringert wird, indem Belegungsbindungen ohne entsprechende Gegenleistungen aufgegeben werden) und die Nutzung aller verbleibenden Möglichkeiten der Belegungssteuerung. Auf den weiteren Verkauf von kommunalem Wohnungseigentum sollte angesichts der drastisch sinkenden kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die Wohnungsversorgung derjenigen Haushalte, die auf Unterstützung angewiesen sind, nach Möglichkeit verzichtet werden.

Die Erfolgsaussichten, den offensichtlich verbreiteten Problemen bei der Versorgung von Alleinstehenden mit kleinen und preiswerten Wohnungen und dem Bedarf an angemess-

senem Wohnraum für Haushalte mit mehr als fünf Personen durch eine gezielte Ausweitung des Bestandes an solchen Wohnungen zu begegnen, sind – angesichts rückläufiger Neubau- und Förderaktivitäten – zugegebenermaßen nicht besonders positiv. Dennoch bleibt hier sowohl die Förderung durch Land und Kommunen als auch ein entsprechendes Engagement der Wohnungswirtschaft gefragt. Eine bedarfsgerechte Berücksichtigung der verstärkten Nachfrage in diesen Segmenten sollte bei kommunalen Wohnungsversorgungskonzepten Berücksichtigung finden. An das Land und die Kommunen selbst geht die Empfehlung, die Berücksichtigung der Wohnungsnotfallproblematik in solchen Konzepten möglichst verbindlich zu machen.

Auch zur Überwindung der besonderen Versorgungsbarrieren für Haushalte mit Schufa-Eintrag und Energiekostenrückständen sollten geeignete Lösungsmöglichkeiten geschaffen werden, die beispielsweise in kommunalen Garantieerklärungen und vertraglichen Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen und Energieversorgern bestehen können.

Da eine zunehmende Segregation längerfristig absehbar ist und die verfügbaren Gegenmaßnahmen nur von begrenzter Wirksamkeit sein werden, ist auch die Verstärkung sozialer Infrastrukturmaßnahmen für Gebiete mit steigender Konzentration von Leistungsbezieherhaushalten zu empfehlen.

3.2.5 Empfehlungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit

Sowohl die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) als auch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel SGB XII) werden auf Antrag und für einen begrenzten Zeitraum (maximal 1 Jahr) gewährt. Um zu vermeiden, dass bei Fortbestehen der Hilfebedürftigkeit wegen versäumter Fortsetzungsanträge Lücken im Bezug (und damit automatisch häufig auch Mietschulden) entstehen, sollten alle Bezieherinnen und Bezieher rechtzeitig vor Ablauf des Bezugszeitraums mit gesonderten Anschreiben auf die Notwendigkeit der Wiederbeantragung aufmerksam gemacht und der bürokratische Aufwand für Fortsetzungsanträge möglichst gering gehalten werden.

Mietschuldenübernahmen als Beihilfen sind auch vom SGB II nicht zwingend ausgeschlossen. Viele Kommunen interpretieren die Sollregelung zur Gewährung von Mietschuldenübernahmen als Darlehen im § 22 Abs. 5 jedoch so. Empfehlenswert ist vielmehr eine Definition von Ausnahmesituationen, in denen auch nach SGB II eine Beihilfe berechtigt ist (längerfristiger Hilfebezug, bereits nachweisbare Überschuldung, bereits bestehende Tilgungsforderungen etc.).

Nach der gesetzlichen Neuregelung zur Mietschuldenübernahme und der praxiswirksamen Verteilung der gesetzlichen Grundlagen auf beide Gesetzbücher (SGB II und SGB XII) sind verstärkte Anstrengungen notwendig, um eine einheitliche und integrierte Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik zu ermöglichen (in den Landkreisen besteht hier noch besonderer Entwicklungsbedarf). Bei Kommunen mit einer ARGE sind hier mehrere Varianten denkbar:

- ♦ Die am weitesten gehende und positiv zu bewertende Variante ist eine Rückdelegation der Zuständigkeit für Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II auf kommunale Präventionsstellen, die auch über Kompetenzen für Mietschuldenübernahmen nach § 34 SGB XII verfügen und ggf. gleichzeitig für Obdachlosenunterbringung und Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohnungen zuständig sind. In drei der vier kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins ist so verfahren worden.
- ♦ Ebenfalls positiv zu bewerten ist die Auslagerung von ARGE-Personal in kommunale Präventionsstellen, sodass dort im Namen und Auftrag der ARGE auch Präventionsaufgaben nach dem SGB II ausgeführt werden können.
- ♦ Schließlich kommt – wenn die beiden vorgenannten Alternativen nicht gewählt werden und auf einer formalen Zuständigkeit der ARGE für die letzte Entscheidung bei Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II beharrt wird – auch eine Übertragung aller wesentlichen Präventionsaufgaben auf freiverbandliche oder kommunale Träger

infrage, sodass dann nur noch die formale Abwicklung und letzte Entscheidung über eine Zahlbarmachung bei Mietschuldenübernahmen nach SGB II bei der ARGE liegt und gegebenenfalls über Mietschuldenübernahmen nach § 34 SGB XII die Sozialhilfeverwaltung entscheidet. Entsprechend wurde in Neumünster verfahren, und auch z.B. in Geesthacht gibt es zumindest eine entsprechende mündliche Absprache zwischen städtischer Fachstelle und der lokalen ARGE. In solchen Fällen ist es jedoch sehr empfehlenswert, Verfahrensregelungen schriftlich zu fixieren. Um die Priorität der Vermeidung von Wohnungslosigkeit hervorzuheben, wäre zudem eine Anweisung der Kommune zu empfehlen, die das ARGE-Personal (und gegebenenfalls auch die Sozialhilfeadministration) vor einer Ablehnung von Mietschuldenübernahmen zur Rücksprache mit den Präventionsstellen verpflichtet.

Wir sind nach wie vor der Auffassung, dass die vermutlich schlechteste organisatorische Lösung eine Übertragung der Aufgaben zur Mietschuldenregulierung nach § 22 Abs. 5 SGB II in den Regelbetrieb der ARGE wäre. Auch eine Ansiedlung spezialisierter Präventionsstellen in den ARGEn dürfte – wie bereits erwähnt – von daher problematisch sein, dass die Aufgabe der Wohnungsnotfallprävention nach dem Sozialhilferecht nicht auf die ARGEn übertragen werden kann und auch die Obdachlosenunterbringung – insbesondere nach Ordnungsrecht – dort nicht angesiedelt werden kann. Eine Aufsplitterung der Präventionsaufgaben für unterschiedliche Zielgruppen und die Abspaltung der Verpflichtung zur Obdachlosenunterbringung verhinderte in solchen Fällen eine einheitliche Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik, wie sie seit vielen Jahren vom Deutschen Städtetag, der KGSt und vielen Expertinnen und Experten empfohlen wird.

Insoweit widersprechen wir hier auch einer zentralen Empfehlung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (der eine Implementierung der *„Zentralen Fachstelle in die administrativen Strukturen des SGB-II-Trägers“* befürwortet). Ansonsten unterstützen wir aber ausdrücklich die Hinweise des Deutschen Vereins auf die notwendigen Voraussetzungen für eine effektive Wohnungsnotfallprävention: Eine vorrangige und schnelle Bearbeitung von Wohnungsnotfällen muss gesichert sein, die Notwendigkeit der Antragstellung darf nicht zur Verzögerung des Leistungsbeginns führen, der Komplexität des Hilfebedarfs muss vom Leistungsträger administrativ und materiell entsprochen werden, der unverzügliche Informationsfluss durch die Amtsgerichte (und möglichst auch im Vorfeld durch die Wohnungswirtschaft) muss gesichert sein, und es bedarf geregelter Kooperationsbeziehungen mit Sozialplanung und Wohnungswirtschaft sowie mit der Jugendhilfe bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern.

Sind Stellen außerhalb der ARGE mit der Prävention von Wohnungslosigkeit befasst, so müssen diese selbstverständlich eng mit der Leistungsgewährung nach SGB II (und XII) kooperieren, die ja letztlich auch über Angemessenheit von Miet- und Heizkosten, über Hilfen bei der Wohnungsbeschaffung und über Sanktionen zu entscheiden haben. Es wäre sinnvoll, hier den Präventionsstellen von kommunaler Seite entsprechende Mitspracherechte in Bezug auf Wohnungsnotfälle einzuräumen. Empfehlenswert sind überdies klare Regelungen zu folgenden Punkten:

- ♦ Vereinbarung eines einheitlichen Adressaten bei Mitteilungen der Amtsgerichte und der Wohnungswirtschaft über bedrohte Wohnverhältnisse
- ♦ die umfassende Beratung und Aufklärung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger über das Mietschuldenrisiko bei Aufnahme von niedrig entlohnter Erwerbstätigkeit bzw. Gründung selbstständiger Existenz
- ♦ verbindliche Absprachen zur Einschaltung von Präventionsstellen durch die ARGEn bei der Verhängung von Sanktionen oder der Einstellung von Leistungen
- ♦ eine ausreichende Hilfeplanung für Wohnungsnotfälle und die verbindliche Auslösung weitergehender Hilfen bei Bedarf; ggf. ist dies auch mit der Fortschreibung der Eingliederungsvereinbarung abzustimmen.

Dass eine Einbeziehung freier Träger der Wohlfahrtspflege bei der Prävention von Wohnungslosigkeit in Schleswig-Holstein bereits seit längerer Zeit erfolgreich praktiziert wird, belegen diverse Beispiele, u.a. aus Neumünster, Pinneberg und Wedel. Es ist eher zu bedauern, dass eine Weiterentwicklung des Modellansatzes in Heide, Landkreis Dithmarschen, als kreisweiter Präventionsansatz in Kooperation von freiem Träger, kreisangehörigen Gemeinden und Kreis nicht gelungen ist. Empfehlenswert wäre dagegen, die Kompetenzen freier Träger künftig noch verstärkt auch für die Vermeidung von Wohnungslosigkeit im Rahmen integrierter Gesamtkonzepte zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit zu nutzen.

Zur Wohnungssicherung bei vorübergehender Unterbringung in Haft oder in stationären Einrichtungen sind – aufgrund des Ausschlusses der betreffenden Personen vom SGB-II-Leistungsbezug mit Antritt des Aufenthalts – Verfahrensregelungen zu entwickeln, die einen raschen Informationsfluss über die Notwendigkeit der Wohnungssicherung sicherstellen und den formalen Aufwand für die dafür notwendigen Schritte (vorübergehende Übernahme der Mietzahlungen nach SGB XII) möglichst gering halten.

Um die Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Kommunen auch künftig beobachten zu können, empfehlen wir die Einführung einer regelmäßigen landesweiten Wohnungsnotfallberichterstattung nach einheitlichen Kriterien. Erfasst werden sollten zumindest die gemeldeten Räumungsklagen, die gemeldeten Zwangsräumungstermine, durchgeführte Zwangsräumungen und (stichtagsbezogen) die Zahl untergebrachter Wohnungsloser.

3.2.6 Empfehlungen zu den psychosozialen Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

Wir empfehlen den bedarfsgerechten Ausbau des Angebotes an sozialen Dienstleistungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit, zur Regulierung von Schulden und zur Bearbeitung von Suchtproblemen sowie zur psychosozialen Betreuung. Zusätzliche Kapazitäten in der Schuldnerberatung und wohnbegleitende Hilfen zur längerfristigen Absicherung von gefährdeten Wohnverhältnissen, sei es nach Reintegration von ehemals Wohnungslosen in eigenen Wohnraum oder nach einer präventiven Krisenintervention, wurden in diversen Fallstudien auch im März 2007 als besonders dringliche Bedarfe genannt. Aber auch eine gesicherte Finanzierung von Budgetberatungen und Geldverwaltungen sowie allgemeiner Sozialberatung, die zunehmend nachgefragt wird, wurde gefordert.

Eine Einschränkung des notwendigen Hilfeangebotes durch eine ausschließliche Finanzierung psychosozialer Hilfen als ermessensabhängige Kann-Leistungen zur Arbeitsmarktintegration nach § 16 Abs. 2 SGB II sollte möglichst vermieden werden, mischfinanzierte Projekte mit Hilfeangeboten aus unterschiedlichen Rechtskreisen sind zu bevorzugen. Auf jeden Fall sollte jedoch der weiterreichende Hilfsanspruch nach SGB XII für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und „arbeitsmarktfernen“ erwerbsfähigen Personen, beispielsweise mit Verschuldungs- oder Suchtproblemen, klargestellt und abgedeckt werden. Dem Beratungsbedarf von Wohnungsnotfällen muss durch die gezielte Bereitstellung entsprechender Hilfen begegnet werden.

Die Einbeziehung freier Träger (ggf. auch kommunaler Fachstellen) in das Fallmanagement nach SGB II und die Vorbereitung von Eingliederungsvereinbarungen bei Personen mit Wohnungsnotfallproblematik ist, wie wir gesehen haben, verschiedentlich erfolgreich erprobt worden und ist zu empfehlen. Das Gleiche gilt für Fallkonferenzen, auch wenn diese aufgrund des damit verbundenen Aufwandes vermutlich auf „schwierige Fälle“ beschränkt bleiben werden. Andererseits ist darauf zu bestehen, dass eine klare Trennung von hoheitlichen Aufgaben und der Verhängung von Sanktionen einerseits und die Sicherstellung des notwendigen Vertrauensschutzes und der Koproduktion im Beratungsprozess ohne Sanktionsandrohung andererseits gewährleistet bleiben muss.

3.2.7 Empfehlungen zu den Bereichen der Aktivierung und Sanktionen

Der Notwendigkeit einer gezielten Förderung von besonders ausgegrenzten Gruppen unter Einbezug von Wohnungsnotfällen mit flankierenden sozialen Maßnahmen der Stabilisierung und der Überwindung besonderer Schwierigkeiten (Schuldenproblematik, Wohnungsprobleme etc.) wurde bei unserer zweiten Befragungsrunde in einigen Kommunen bereits entsprochen, in anderen bestand hier noch weiterhin deutlicher Handlungsbedarf.

Wie wir gesehen haben, wurde in mehreren Kommunen auch bereits mit längerfristigen Maßnahmen für Personen experimentiert, für die eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit wenig aussichtsreich erscheint und für die dennoch die Ausübung einer sinnvollen Tätigkeit und die damit verbundenen stabilisierenden Wirkungen von hoher Bedeutung waren. Noch deutlicher als in unserer ersten Befragungsrunde wurde die kurze Dauer der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16 Abs. 3 SGB II als ein bedeutsames Manko für weitergehende Stabilisierungserfolge kritisiert. Zwischenzeitlich ist ja die Notwendigkeit eines subventionierten „sozialen Arbeitsmarktes“, in dem auch für Personen mit „multiplen Vermittlungshemmnissen“ längerfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, auch in der Politik, bei den Verbänden sowie auch innerhalb der Bundesagentur für Arbeit relativ weitgehend anerkannt, wenn auch um die konkretere Ausgestaltung nach wie vor gestritten wird. Auch wir sprechen uns für einen sozialen Arbeitsmarkt für Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen aus. Aus Sicht der Hilfen in Wohnungsnotfällen ist es dabei von besonderer Bedeutung, dass auch ihre Klientel davon profitieren kann, dass die Höhe der Entlohnung ein Ausscheiden aus dem regulären Leistungsbezug ermöglicht und dass es sich bei den ausgeübten Tätigkeiten um solche handelt, die sinnvoll sind. Mehrfach wurde in unseren Befragungsrunden auch hervorgehoben, dass eine Finanzierung solcher längerfristiger Maßnahmen aus dem bisherigen Eingliederungstitel für das SGB II bei Weitem nicht ausreiche und zusätzliche Mittel dafür bereitgestellt werden müssten.

Sanktionen sollten trotz der im Jahr 2006 neu geschaffenen Möglichkeiten nur in extremen Ausnahmefällen auch auf die Leistungen für Unterkunft und Heizung ausgedehnt werden, vorhandene Spielräume zur Beschränkung der Sanktionen sollten ausgeschöpft werden, wenn dadurch Wohnungslosigkeit droht. Vor der Verhängung von Sanktionen gegen Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten sollten Träger der Hilfe für Wohnungsnotfälle bzw. der Hilfen zur Überwindung solcher Schwierigkeiten möglichst verbindlich einbezogen und geklärt werden, ob die besonderen sozialen Schwierigkeiten einen „wichtigen Grund“ darstellen, aus dem bei Pflichtverletzungen von einer Sanktion abzusehen ist. Bei möglichst allen einschneidenden Sanktionsfällen (beispielsweise bei Sanktionen im Wiederholungsfall; bei jungen Menschen unter 25 Jahren auch bereits bei der ersten Sanktion, außer bei Meldepflichtverletzungen) sollte die Direktüberweisung der Unterkunftskosten an den Vermieter sichergestellt werden. Wenn dadurch Wohnungslosigkeit wirklich verhindert werden soll, müssen vorrangige Ansprüche, etwa auf Zahlung von Kindergeld, möglichst auf die SGB-II-Kostenträger übertragen werden.

4. LITERATUR

- BA, Bundesagentur für Arbeit (2006a) *Jahresbericht 2005 SGB II, Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Zahlen. Daten. Fakten.* Nürnberg (BA)
- BA, Bundesagentur für Arbeit (2006b) *Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger nach SGB II. Berichtsmonat September 2005 – revidierte Daten mit einer Wartezeit von 3 Monaten,* Nürnberg (BA)
- BA, Bundesagentur für Arbeit (2006c) *Grundsicherung für Arbeitssuchende: Wohnsituation und Wohnkosten,* Nürnberg im Oktober 2006
- BA, Bundesagentur für Arbeit (2007a) *Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger nach SGB II. Berichtsmonat März 2007 – revidierte Daten mit einer Wartezeit von 3 Monaten,* Nürnberg (BA)
- BA, Bundesagentur für Arbeit (2007b) *Jahresbericht 2006 SGB II, Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Zahlen. Daten. Fakten.* Nürnberg (BA)
- BA, Bundesagentur für Arbeit (2007c) *Grundsicherung für Arbeitssuchende: Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen,* Nürnberg, im April 2007
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.; 2005a) *Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte,* Studie im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, 1. Zwischenbericht (Projektleitung: Mathias Metzmacher, BBR; Bearbeitung: ANALYSE & KONZEPT, Hamburg), Bonn (BBR-Online-Publikation, Juni 2005)
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.; 2005b) *Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte,* Studie im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, 2. Zwischenbericht (Projektleitung: Mathias Metzmacher, BBR; Bearbeitung: ANALYSE & KONZEPT, Hamburg), Bonn (BBR-Online-Publikation, November 2005)
- Berlit, Uwe (2006a) Wohnung und Hartz IV. Ausgewählte Probleme der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II, in *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins*, Heft 1, Januar 2006, S. 5-28
- Berlit, Uwe (2006b) Schnittstellen SGB II/ SGB XII: Anwendung des Rechts, Unterkunftskosten, Kooperationsmöglichkeiten, in: *Wohnungslose und Hartz IV – Hilfe aus einer Hand ?!* Fachtagung der Wohnungslosenhilfe, 28. Juni 2006, Kirchenamt der EKD – Hannover, Dokumentation, hgg. von ZBS Sozialplanung Hannover, S. 9-24
- Brühl, Albrecht (2004) SGB II und SGB XII aus der Sicht der Wohnungslosenhilfe, in: *wohnungslos* 1/04, S. 1 - 13
- Brühl, Albrecht / Hofmann, Albert (2004) Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) Grundsicherung für Arbeitssuchende. Gesetzestext, Erläuterungen und Informationen für Betroffene, Berater und Behörden. Frankfurt
- Busch-Geertsema, Volker (2004a) Die Folgen der Hartzgesetzgebung für Wohnungsversorgung und Wohnungslosigkeit, in: *Widersprüche*, Heft 91, März 2004, S. 71 - 74
- Busch-Geertsema, Volker (2004b) The changing role of the state in German housing and social policy, in: *European Journal of Housing Policy*, 4 (3), December 2004, S. 303 - 321
- Busch-Geertsema, Volker (2005) *Psychosoziale Hilfen im SGB II und SGB XII. Rechtliche Grundlagen, Risiken und Schnittstellen, unterschiedliche Organisationsansätze.* Kurzexpose im Auftrag der Bremischen Straffälligenbetreuung, des Vereins für Innere Mission (Sozialzentrum) und der Drogenhilfeträger Hohehorst gemGmbH und Ambulante Drogenhilfe Bremen gemGmbH, Bremen (GISS), download unter <http://www.giss-ev.de>
- Busch-Geertsema, Volker (2006) Hartz IV – Folgen und Risiken für das Wohnen einkommensschwacher und sozial ausgegrenzter Bürgerinnen und Bürger, Vortrag bei der Bundestagung 2005 der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe am 22.11.2005 in Göttingen, *erscheint demnächst in der Tagungsdokumentation*
- Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2004) *Auf dem Weg zur Normalität. Bestandsaufnahme der persönlichen Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen.* Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Bremen (GISS), download unter <http://www.giss-ev.de>

- Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2006) *Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen in Schleswig-Holstein. Ergebnisse der ersten Erhebungswelle (Winter 2005/2006)*, Bremen (GISS)
- Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2007) Auswirkungen von Hartz IV auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen. Erste Zwischenergebnisse einer Untersuchung im Auftrag des Diakonischen Werkes Schleswig-Holstein, in: *WOHNUNGSLOS*, Heft 1/2007, S. 15-25
- Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2005) *Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit*. Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Bremen (GISS), download unter <http://www.giss-ev.de>
- Con_sens GmbH Hamburg (2006) *Benchmarking 2005 der 16 großen Großstädte Deutschlands. Kommunale Leistungen nach dem SGB II*, Hamburg (Con_sens) 2006
- Con_sens GmbH Hamburg (2007a) *Benchmarking der mittelgroßen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland. Kennzahlenvergleich SGB XII 2005*, Hamburg (Con_sens) 2007
- Con_sens GmbH Hamburg (2007b) *Benchmarking der mittelgroßen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland. SGB II Kennzahlenvergleich - Stichtagsbetrachtung im Juni und Dezember 2005*, Hamburg (Con_sens) 2007
- DST, Deutscher Städtetag (Hg.;1987) *Sicherung der Wohnungsverversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise*, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 10, Köln
- Dorn, Andrea / Falk, Wilhelm / Maaßen, Petra / Musati, Martina / Nemesch, Sylvia / Stüben, Maik (2005) Ein halbes Jahr SGB II, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins*, Heft 11, November 2005, S. 412-417
- Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit (interne Handlungsempfehlungen), download unter www.tacheles-sozialhilfe.de
- EFO, Evangelischer Fachverband Obdachlosenhilfe (2006) *Rechtsverwirklichung für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Untersuchung und Dokumentation kommunalen und staatlichen Rechtsvollzugs nach Hartz IV*, Stuttgart (EFO)
- Epskamp, Susanne (2005) Wohnhilfen, Prävention und kommunale Wohnungsverversorgung. Die Auswirkungen des SGB II auf Klienten der Wohnungslosenhilfe, insbesondere im Hinblick auf die Prävention zur Verhinderung von Wohnungsverlusten, in: *WOHNUNGSLOS*, Heft 1/05, S. 23 - 25
- Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005) *Gesamtbericht*, Oktober 2005, Bremen (GISS) / Darmstadt (IWU) / Frankfurt a.M. (GSF e.V.)
- GEWOS (2005) *Preisgünstiger Wohnraum in Bremen. Analyse für die Stadt Bremen*, Hamburg, September 2005, S. 31
- Hammel, Manfred (2006) Die Neufassung des § 22 Abs. 5 Satz 1 SGB II – ein Schritt um Jahrzehnte zurück, in: *WOHNUNGSLOS*, Heft 1/2006, S. 41
- Hintzsche, Burkhard (2005) *Hartz IV und die Auswirkungen auf das Mietrecht*, Vortrag beim Mietgerichtsrat, Manuskript, download unter <http://www.mietgerichtstag.de/downloads/hintzsche05.pdf>, im April 2006
- Holm, Andrej (2006) *Kommunale Regelungen zu „Kosten der Unterkunft“ im Rahmen der Sozialgesetzgebung nach SGB II*, Studie im Auftrag der Bund-Länder-Koordination der Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag, Berlin
- IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2005) *Wohnungsbedarfsprognose für Schleswig-Holstein bis 2020 im Auftrag des Innenministeriums Schleswig-Holstein* (Bearbeiter: Vesper, Jürgen / Thrun, Thomas / Jaedicke, Wolfgang), Berlin (IfS, Oktober 2005)
- ISG, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (2006) *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaften“*, Jahresbericht 2006 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Köln (ISG)

- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung/MASSKS, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen/LAG Ö/F, Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hg.; 1999) *Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen*, Köln
- Kolf, Ingo (2005) Unterkunftskosten bei Hartz IV: Wie teuer dürfen ALG-II-Bezieher wohnen?, in: *Soziale Sicherheit* 6/2005, S. 203 - 209
- Münder, Johannes (2006) *Stationäre Einrichtungen im Sinne des § 7 Abs. 4 SGB II*, Berlin (Ts.)
- Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende (2005) *Zwischenbericht*, Berlin (29. Juni 2005)
- Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende (2006) *Schlussbericht*, Berlin (23. Juni 2006)
- Post, Franz-Joseph / Thien, Ulrich (2006) Die Wohnungslosenhilfe zwischen begrifflicher Integration und differenzierender Praxis, in: *WOHNUNGSLOS*, Heft 4/06, S. 133 - 136
- Rips, Franz-Georg (2005) Wohnen unter Hartz IV – erster Erfahrungsbericht, in: *Wohnungswirtschaft und Mietrecht* 10/2005, S. 632 - 641
- Ruiz, Marcelo / Höbel, Regina / Kloth, Melanie / Steckel, Nicole (2006) *Welche Auswirkungen hat Hartz IV auf die Wohnungsnotfallhilfe in NRW?*, im Auftrag des Diözesan Caritasverbandes für das Erzbistum Köln e.V., gefördert durch das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Bochum (InWIS)
- Sartorius, Wolfgang (2006) Spannungsfelder – Anmerkungen zur aktuellen Hartz IV-Debatte, Armutsentwicklung und alternativen Beschäftigungsformen, in: *WOHNUNGSLOS*, Heft 4/06, S. 125 - 131
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006) *Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heinold und Antwort der Landesregierung – Minister für Justiz, Arbeit und Europa. Umzüge im Zusammenhang mit Hartz IV*. Drucksache 16/608 vom 28.2.2006, Kiel
- Schulte, Jan (2004) *Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV*. (Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, Nr. 2004/29), Berlin
- Statistisches Amt Hamburg und Schleswig-Holstein (2006) *Bevölkerung der Gemeinden in Schleswig-Holstein am 30.9.2005*, Statistischer Bericht AI2 – vj 3/05 S (2. Februar 2006), Hamburg/Kiel
- Statistisches Amt Hamburg und Schleswig-Holstein (2007) *Bevölkerung der Gemeinden in Schleswig-Holstein am 30.9.2006*, Hamburg/Kiel
- Szynka, Peter (2006) Auswirkungen der Sozialrechtsreform auf die Hilfen zur Arbeit, in: *WOHNUNGSLOS*, Heft 4/06, S. 131 - 133
- TOPOS Stadtforschung (2005) *Sozialstruktur und Lebensverhältnisse der Hartz IV-Empfänger in Kreuzberg* (Autor: Sigmar Gude), Berlin, Mai 2005